

Styrkraft för lyckad integration

*Slutbetänkande av utredningen om
En målstyrd integrationspolitik*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:41

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0946-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0947-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Pehrson

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden (dir. 2022:42). Till särskild utredare förordnades den 1 juli 2022 chefsutredaren Marika Lindgren Åsbrink. Utredningen antog namnet Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023. Den 30 mars 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebar att utredningens uppdrag utvidgades och förlängdes (dir. 2023:42). Samma dag entledigades Marika Lindgren Åsbrink. Till särskild utredare förordnades departementsrådet Elin Landell, som sedan den 1 juli 2022 varit huvudsekreterare i utredningen. Det utvidgade uppdraget enligt tilläggsdirektivet skulle redovisas senast den 31 januari 2024. Den 31 maj 2023 överlämnade utredningen delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24).

Den 12 juni 2023 antog utredningen ett nytt namn, utredningen om En målstyrd integrationspolitik, för att bättre återspegla inriktningen av de fortsatta uppdragen.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 29 juni 2023 utvidgades uppdraget ytterligare (dir. 2023:101). Utöver de tidigare tilläggsuppdragen om styrning och uppföljning av måluppfyllelsen på integrationsområdet fick utredaren nu även i uppdrag att bland annat föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken och att analysera och lämna förslag om förändringar i regelverket för etableringsersättningen. I samband med det ändrade uppdraget förlängdes utredningstiden till den 31 maj 2024. Den del av uppdraget som avsåg att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken skulle dock redovisas senast den

31 januari 2024. Den 1 februari 2024 överlämnade utredningen delbetänkandet *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12).

Den 15 september 2022 förordnades följande experter att ingå i utredningen: den kvalificerade handläggaren Pernilla Andersson Joonä (Arbetsförmedlingen), undervisningsrådet Michaela Blume (Statens skolverk), utredaren Lotta Dahlerus (Sveriges Kommuner och Regioner), experten Sara Knutsson (Migrationsverket), enhetschefen Jens Sandahl (Jämställdhetsmyndigheten), utvecklaren Daniel Uddling (Länsstyrelsen i Västra Götaland), samt professor Eskil Wadensjö (Stockholms universitet). Samma dag förordnades följande sakkunniga att ingå i utredningen: departementssekreteraren Anita Carlstedt (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Josefin Claesson (Justitiedepartementet), kanslirådet Maria Hansson (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Sofia Karlsson (Finansdepartementet), kanslirådet Georg Marthin (Finansdepartementet), kanslirådet Olof Sundberg (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Ewa Wiberg (Arbetsmarknadsdepartementet).

Den 21 mars 2023 entledigades Josefin Claesson och Maria Hansson. I deras ställe förordnades departementssekreteraren Per Ibertsson och departementssekreteraren Caroline Renås (båda Arbetsmarknadsdepartementet). Den 28 mars 2023 entledigades Sofia Karlsson. I hennes ställe förordnades departementssekreteraren Alice Wastegård (Finansdepartementet).

Den 2 juni 2023 entledigades Lotta Dahlerus. I hennes ställe förordnades utredaren Åsa Karlsson (Sveriges Kommuner och Regioner) som expert i utredningen.

Den 8 september 2023 entledigades Georg Marthin och Caroline Renås. I deras ställe förordnades kanslirådet Linnea Källqvist (Finansdepartementet) och departementssekreteraren Sara Peterson (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunniga. Samma dag förordnades även departementssekreteraren Sofia Blid (Kulturdepartementet) och departementssekreteraren Linus Sikström (Socialdepartementet) som sakkunniga, och utredaren Emma Neuman (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) förordnades som expert i utredningen.

Den 9 april 2024 entledigades Sara Petersson och i hennes ställe förordnades departementssekreteraren Evelina D'Arro (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunnig i utredningen. Samma dag för-

ordnades även utredaren Karin Lundström (Statistiska centralbyrån) som expert i utredningen.

Kanslirådet Christine Wälikangas anställdes den 1 augusti 2022 som sekreterare i utredningen. Departementssekreteraren Ulrika Helldén anställdes som sekreterare i utredningen den 5 september 2022 och entledigades den 9 januari 2023. Ämnesrådet Monir Dastserri anställdes den 1 oktober 2022 på deltid som sekreterare i utredningen och entledigades den 31 december 2022. Kanslirådet Maria Hansson anställdes som sekreterare i utredningen den 20 februari 2023. Utredaren Eric Hellsing anställdes som sekreterare i utredningen den 24 juli 2023.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Styrkraft för lyckad integration* (SOU 2024:41).

Stockholm i juni 2024

Elin Landell

/Christine Wälikangas
Maria Hansson
Eric Hellsing

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	33
1 Författningsförslag	49
1.1 Utredningens förslag	49
1.1.1 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.....	49
1.1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan	50
1.1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion	52
1.1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.....	53
1.1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.....	54
1.1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.....	56
1.1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet	59

1.1.8	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	60
1.1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	61
1.1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.....	64
1.1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten	66
1.1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden	68
1.1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.....	69
1.1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten	71
1.1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.....	73
1.2	Alternativa förslag om etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas.....	77
1.2.1	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	77
1.2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	78

2	Utredningens uppdrag och genomförande	81
2.1	Utredningens direktiv.....	81
2.2	Utgångspunkter och avgränsningar	82
2.2.1	Nya mål för integrationspolitiken.....	82
2.2.2	Ersättningar till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet	84
2.2.3	Avgränsningar.....	85
2.3	Utredningsarbetet.....	86
2.4	Betänkandets disposition.....	87
2.5	Definitioner och förklaringar av vissa begrepp.....	88
3	Hur styrs integrationspolitiken?.....	91
3.1	Inledning.....	91
3.2	Utmaningar med styrning av ett tvärsektorielt politikområde	92
3.2.1	Resultatstyrning är grunden för regeringens styrning	92
3.2.2	Sektorisering och stuprör.....	94
3.2.3	Flernivåstyrning.....	96
3.2.4	Uppföljning och resultatredovisning	97
3.2.5	Styrningen behöver samordnas.....	98
3.3	Dagens styrning mot integrationspolitikens mål.....	98
3.3.1	Riksdagsbundet mål för integrationspolitiken	98
3.3.2	Vissa indikatorer redovisas i budgetpropositionen	99
3.3.3	Samordningsfunktion inom Regeringskansliet ...	100
3.3.4	Riktade integrationsåtgärder.....	101
3.3.5	Statliga myndigheters ansvar för genomförandet av politiken	104
3.3.6	Vissa myndigheters nuvarande uppdrag inom integrationsområdet	105

3.4	Andra aktörers uppdrag och verksamhet inom integrationsområdet	113
3.4.1	Kommunerna.....	113
3.4.2	Det civila samhället	115
3.5	Komplement till traditionell resultatstyrning.....	117
3.5.1	Myndighet med sammanhållet ansvar för ett tvärsektorielt område	118
3.5.2	Strategier och handlingsplaner för samordnad tvärsektorieell styrning.....	125
3.5.3	Sektorsövergripande redovisning till riksdagen ..	132
3.5.4	Samordning genom myndighetssamverkan.....	135
3.5.5	Statistik för uppföljning av utvecklingen	138
3.6	Utvärdering och forskning om integration	141
3.6.1	Utvärdering och forskning bedrivs av flera aktörer.....	142
3.6.2	Särskilda forskningsprogram har inrättats för att främja forskning om integration.....	143
3.7	Svagheter i styrningen av integrationspolitiken	144
4	Förslag för en förstärkt styrning	147
4.1	Övergripande modell för styrning av integrationspolitiken.....	148
4.1.1	Styrningen av integrationspolitiken är bristfällig.....	148
4.1.2	En strategisk och sammanhållen styrning	150
4.2	En tydligare myndighetsstyrning	152
4.2.1	Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken upphävs	152
4.2.2	Ett integrationsperspektiv ska integreras i vissa myndigheters ordinarie verksamheter	155
4.2.3	Myndigheternas redovisning ska vara uppdelad efter svensk respektive utländsk bakgrund.....	161

4.3	Sektorsansvar införs för vissa myndigheter	164
4.3.1	Systematisk uppföljning inom olika sektorer för att nå de integrationspolitiska målen.....	164
4.3.2	Sektorsansvariga myndigheters uppgifter	165
4.3.3	De sektorsansvariga myndigheterna.....	168
4.4	Ett nationellt integrationsråd inrättas	179
4.4.1	Ett rådgivande organ med sektorsövergripande ansvar.....	179
4.4.2	Nationella integrationsrådets ledning och organisation	190
4.5	Breddad samverkan på regional nivå	193
4.6	En nationell strategi behövs för överblick och sammanhang.....	194
5	Uppföljning av integrationen.....	197
5.1	Inledning.....	197
5.2	Utgångspunkter för uppföljning av integrationen.....	198
5.3	Statistiska centralbyrån bör ansvara för indikatorerna om integration.....	206
5.4	Indikatorer för integrationens fem prioriterade områden.....	208
5.4.1	BakgrundsvARIABLER	208
5.4.2	Uppföljning av delmålet om ekonomisk integration.....	212
5.4.3	Uppföljning av delmålet om språklig integration.....	220
5.4.4	Uppföljning av delmålet om utbildning och kvalificering.....	226
5.4.5	Uppföljning av delmålet om demokratisk integration.....	230
5.4.6	Uppföljning av delmålet om social integration ...	235
5.5	En integrationsbarometer för uppföljning av den självupplevda integrationen	241

6	Ersättningar till deltagare i etableringsprogrammet	247
6.1	Inledning	247
6.2	Etableringsprogrammet för nyanlända flyktingar	248
6.2.1	Ett nationellt likvärdigt stöd och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering	248
6.2.2	Etableringsinsatserna blir ett arbetsmarknadspolitiskt program.....	250
6.2.3	Ersättning till deltagare i etableringsprogrammet	252
6.2.4	Utvärderingar visar positiva effekter av etableringsreformen.....	254
6.3	Nivå och omfattning av ersättningar inom etableringsprogrammet	256
6.3.1	Etableringsersättning	256
6.3.2	Etableringstillägg.....	259
6.3.3	Bostadsersättning.....	262
6.4	Sociala förmåner som kan påverka nyanländas inkomster	264
6.4.1	Socialförsäkringsförmåner.....	265
6.4.2	Subventionerad barnomsorg.....	271
6.4.3	Ekonomiskt bistånd.....	273
6.5	Incitamentseffekter kopplade till de sociala trygghetssystemen.....	275
6.5.1	Inkomstprövade bidrag ger upphov till marginal- och tröskeffekter	276
6.5.2	Även förmåner utan marginaleffekter kan påverka incitamenten för arbete	278
7	Det ekonomiska utbytet av arbete för deltagare i etableringsprogrammet	281
7.1	Inkomster för hushåll med etableringsersättning	282
7.1.1	Hushållssammansättningen bland nyanlända som deltar i etableringsprogrammet	282
7.1.2	Inkomster för ensamstående 2021	285
7.1.3	Inkomster för sammanboende 2021	286

7.2	Trösklar för att börja arbeta	287
7.2.1	Mått på ekonomiskt utbyte av att börja arbeta....	287
7.2.2	Förutsättningar för beräkningarna	288
7.2.3	Ekonomiskt utbyte av att börja arbeta för olika hushållstyper.....	291
7.2.4	Den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget till barnfamiljer	310
7.2.5	Sammanfattande diskussion.....	311
7.3	Marginal effekter vid arbete vid sidan av programmet	314
7.3.1	Mått på ekonomiskt utbyte av att utöka arbetstiden.....	314
7.3.2	Förutsättningar för beräkningarna	314
7.3.3	Ekonomiskt utbyte av att utöka arbetstiden för olika hushållstyper.....	315
7.3.4	Sammanfattande diskussion.....	327
7.4	Konsekvenser av att ta bort etableringstillägget	327
7.4.1	Konsekvenser för incitamenten att börja arbeta	328
7.4.2	Konsekvenser för incitamenten att utöka sin arbetstid.....	334
7.4.3	Sammanfattande diskussion.....	341
7.5	Konsekvenser av att ta bort bostadsersättningen	342
7.5.1	Konsekvenser för incitamenten att börja arbeta	343
7.5.2	Konsekvenser för incitamenten att utöka sin arbetstid.....	344
7.5.3	Sammanfattande diskussion.....	345
8	Förändrade ersättningar till nyanlända i etableringsprogrammet	347
8.1	Incitament att delta i etableringsinsatser som ökar möjligheterna till arbete.....	348
8.1.1	Kompetenskraven är höga på den svenska arbetsmarknaden.....	348
8.1.2	Vad betyder ekonomiska incitament för nyanlända invandrare?	349

8.1.3	Integrationskrav om egen försörjning från arbete ger tydliga signaler	352
8.2	Ett ersättningssystem som ger jämställda incitament och ökade drivkrafter att arbeta.....	353
8.2.1	Deltagare i etableringsprogrammet behöver kunna klara sin försörjning utan kompletterande försörjningsstöd.....	353
8.2.2	Etableringsersättningen och etableringstillägget ska följa utvecklingen av konsumentprisindex.....	358
8.2.3	Nivån på etableringsersättningen behöver höjas	362
8.2.4	Ett individualiserat etableringstillägg.....	368
8.2.5	Utökade möjligheter att arbeta parallellt med att delta i etableringsinsatser	375
8.3	Uppdraget att avskaffa etableringstillägget och bostadsersättningen.....	377
8.3.1	Förslag på hur ersättningarna kan avskaffas.....	377
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	383
9.1	Utredningens förslag.....	383
9.2	Alternativa förslag om etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas.....	385
10	Konsekvenser av utredningens förslag och bedömningar	387
10.1	Krav på konsekvensanalysen.....	387
10.2	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	388
10.2.1	En förstärkt styrning av integrationspolitiken....	388
10.2.2	Förändringar i ersättningssystemet för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet.....	389
10.2.3	Om etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas	390

10.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	391
10.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	393
10.5	Konsekvenser för barn.....	394
10.6	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	395
10.6.1	En förstärkt styrning och uppföljning av integrationspolitiken.....	395
10.6.2	Förändringar i ersättningsystemet	399
10.6.3	Konsekvenser om etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas.....	402
10.6.4	Finansiering av kostnadskonsekvenserna för staten	403
10.7	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	405
10.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	407
10.9	Konsekvenser för myndigheter.....	407
10.9.1	Konsekvenser för sektorsansvariga myndigheter	407
10.9.2	Arbetsförmedlingen	408
10.9.3	Konsekvenser för övriga berörda myndigheter ...	409
10.10	Övriga konsekvenser	413

Referenser	415
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:42	425
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:42	435
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:101	441
Bilaga 4	Urvalsundersökningar	447
Bilaga 5	FASIT-modellen.....	453

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att analysera och lämna förslag på hur integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Detta inkluderar bland annat att lämna förslag om en styrmodell och resultatindikatorer som kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls. Utredningen har också i uppdrag att utreda hur regelverket för ersättningarna till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet bör förändras. I denna del ingår att analysera om etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid.

I delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) har utredningen lämnat förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden. I delbetänkandet *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12) lämnas förslag och bedömningar om nya mål för integrationspolitiken samt om hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken.

I detta slutbetänkande *Styrkraft för lyckad integration* (SOU 2024:41) redovisas dels uppdraget om styrning och uppföljning av måluppfyllelsen på integrationsområdet, dels uppdraget om en översyn av ersättningarna till vissa nyanlända.

Utredningens utgångspunkter

Nya mål för integrationspolitiken

Förslagen och bedömningarna i detta betänkande bygger på utredningens förslag till nya mål för integrationspolitiken som lämnats i delbetänkandet (SOU 2024:12). Förslaget till övergripande mål är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldig-

heter och möjligheter som övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Det förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige tar ansvar för att bli en del av det svenska samhället och att samhället ger möjligheter att fullt ut delta och bidra i arbets- och samhällslivet. För att kunna följa upp målpuppfyllelsen på integrationsområdet har utredningen även föreslagit fem delmål. Delmålen rör ekonomisk integration, språklig integration, utbildning och kvalificering, demokratisk integration samt social integration.

I vårändringsbudgeten för 2024 (prop. 2023/24:99) har regeringen lämnat förslag till riksdagen om ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken som huvudsakligen överensstämmer med utredningens förslag.

Ersättningarna förutsätter ett aktivt deltagande i etableringsprogrammet

Etableringsprogrammet syftar till att ge nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga ett samordnat och individanpassat stöd för att de snabbare ska kunna etablera sig i arbets- och samhällslivet. De flesta nyanlända har behov av att komplettera sin utbildning, lära sig svenska och tillägna sig kunskaper om det svenska samhället för att kunna etablera sig. Ersättningarna är villkorade med aktivt deltagande i etableringsinsatser och utformades i samband med etableringsreformen 2010 på ett sådant sätt att ett regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd skulle undvikas under tiden i programmet. Ersättningarna har emellertid inte justerats för pris- och kostnadsökningar sedan de infördes 2010, vilket innebär att de flesta nyanlända i dag är i behov av kompletterande ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning.

Jämfört med försörjningsstöd innebär etableringsersättning generellt sett starkare ekonomiska drivkrafter till arbete. Även försörjningskravet vid anhöriginvandring innebär starka incitament för den som vill återförenas med sin familj att etablera sig på arbetsmarknaden, bli självförsörjande och ordna en egen bostad. Likaså innebär försörjningskravet för att få permanent uppehållstillstånd, som förutsätter en varaktig inkomst från eget arbete, ett tydligt incitament för den enskilde att anstränga sig och ordna en egen försörjning genom arbete.

I en diskussion om utformningen av ersättningarna till nyanlända som deltar i etableringsinsatser måste man också anlägga ett bredare perspektiv än de kortsiktiga ekonomiska incitamenten att arbeta. Sänkta ersättningar kan ge icke önskvärda effekter. Danska studier av effekterna av sänkta ersättningar till nyanlända flyktingar visar på å ena sidan ökad sysselsättningsgrad och ökade arbetsinkomster men å andra sidan starkt minskat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och en kraftig inkomstminskning för berörda hushåll. De ökade ekonomiska drivkrafterna att arbeta hade minst effekt för grupper med svaga förutsättningar på arbetsmarknaden. Med en längre uppföljningsperiod avtog de positiva sysselsättningseffekterna, medan kvinnors utträde från arbetskraften kvarstod över tid. Dessutom ökade antalet egendomsbrott bland både kvinnor och män, barnens deltagande i barnomsorg och förskola minskade, skolresultaten förämrades och tonårskriminaliteten ökade.

Avgränsningar

Förslagen och bedömningarna såvitt gäller ersättningarna till vissa nyanlända redovisas med utgångspunkt i gällande rätt. Enligt gällande regelverk har nyanlända som deltar i etableringsprogrammet och som, trots ersättningarna för deltagande i etableringsinsatser, inte själva kan tillgodose sina behov rätt till ekonomiskt bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Nyanlända har också rätt till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner såsom föräldrapenning, barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Det nuvarande regelverket för bland annat rätten till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd utreds för närvarande av flera andra utredningar som regeringen har tillsatt. De förslag som lämnas av dessa utredningar kan, om de blir verklighet, förväntas få konsekvenser för de förslag och bedömningar som läggs fram i detta betänkande.

Utredningens förslag och bedömningar för en strategisk och sammanhållen styrning av integrationspolitiken

Nuvarande styrning och uppföljning är bristfällig

Integrationspolitiken är ett tvärasektoriellt politikområde, vilket innebär att det krävs insatser inom flera verksamhetsområden och regelverk för att förverkliga politiken. Förutom myndigheter är flera aktörer såsom kommuner, arbetsmarknadens parter, civilsamhällets organisationer m.fl. viktiga för att politikens mål ska uppnås. Politiken behöver följas upp på ett strukturerat sätt för att säkerställa att insatserna når målgruppen och att resultaten förbättras. Integrationspolitiken behöver också samordnas så att berörda aktörer arbetar i samma riktning. Det behöver därför finnas ändamålsenliga styrformer som förmår beakta sektorsövergripande prioriteringar. Uppföljningen av resultaten behöver också ske både sektorsvis och sektorsövergripande för att möjliggöra en helhetsbild av hur utvecklingen och resultaten ser ut inom integrationsområdet.

Styrningen, samordningen och uppföljningen av integrationspolitiken har stora brister i dag. Detta har medfört att det saknas kunskap om vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra integrationen av utrikes födda. Utredningen pekar bland annat på följande brister.

- Riktade författningsreglerade insatser för integration avser framför allt nyanlända invandrare.
- Den befintliga regleringen av myndigheternas ansvar för integration är otydlig och generellt utformad.
- Få myndigheter har uppdrag om integration i sin instruktion och de uppdrag som finns är ofta generellt formulerade.
- En beslutad strategi för regeringens integrationspolitik fanns senast för perioden 2008–2010.
- Den senaste redovisningen till riksdagen med uppföljning av hur utvecklingen och resultaten ser ut inom integrationsområdet presenterades 2012.

För att politikens mål ska få ett väsentligt större genomslag i de offentliga verksamheterna behöver den statliga styrningen stärkas. Enligt utredningens mening krävs en samordnad och strategisk styrning av den offentliga förvaltningen som också omfattar en långsiktig organisering för samordning av integrationspolitiken.

Förslagen och bedömningarna för en strategisk och sammanhållen styrning som presenteras nedan kan förväntas bidra till en kunskapsbaserad styrning av den offentliga verksamheten och att politiken kan följas upp på ett mer samordnat och strukturerat sätt. Förslagen bedöms också kunna motverka stereotypa uppfattningar om hur det går för utrikes födda kvinnor och män och ge en mer kunskapsbaserad grund för att åtgärda de faktiska integrationsproblemen. Förslagen bedöms därmed kunna bidra till att nå det övergripande målet för integrationspolitiken.

En tydligare myndighetsstyrning

Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken upphävs

Den nuvarande myndighetsstyrningen inom integrationspolitiken bygger på den generella regleringen i förordningen (1986:856) om statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Förordningen är allmänt hållen och varken tydlig, verksamhetsanpassad eller resultatinriktad. Uppföljningen utifrån målen i förordningen har också visat sig bristfällig och styrningen av myndigheterna otydlig. Förordningens bestämmelser som avser likabehandling, icke-diskriminering, myndigheternas service- och informations-skyldighet, samt myndigheternas skyldighet att samverka med andra myndigheter finns dessutom reglerade i andra författningar. Utredningen föreslår därför att förordningen ska upphävas.

Ett integrationsperspektiv integreras i vissa myndigheters ordinarie verksamheter

För att integrationspolitiken ska få genomslag, behöver frågor om integration föras in som en naturlig del i berörda myndigheters planering, genomförande och uppföljning av det löpande arbetet. Integra-

tionspolitikens mål måste därför integreras i berörda myndigheters ordinarie processer så att kraften i myndigheternas hela ordinarie verksamhet används för att förverkliga målet. Utredningen föreslår därför att myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationen av utrikes födda kvinnor och män, samt i vissa fall flickor och pojkar med utländsk bakgrund, får ett utpekat ansvar i instruktionen för att inom sitt verksamhetsområde främja integrationen. Vissa myndigheter ska även beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen.

Med hänsyn till den centrala roll som Arbetsförmedlingen har för att nå integrationspolitikens mål föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för alla utrikes födda kvinnor och män.

Förslagen medför ändringar i Arbetsförmedlingens och ett antal andra berörda myndigheters instruktion som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Myndigheternas redovisning ska vara uppdelad efter svensk respektive utländsk bakgrund

Den analys och uppföljning som myndigheterna gör behöver i större utsträckning än i dagsläget bygga på ett solitt och evidensbaserat kunskapsunderlag. Utredningen föreslår därför att myndigheter med verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av integrationen, när det är relevant, ska redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion eller efter svensk respektive utländsk bakgrund. Förslaget medför ändringar i ett antal berörda myndigheters instruktion som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Sektorsansvar införs för vissa myndigheter

Som komplement till den förstärkta styrningen av enskilda myndigheter, föreslår utredningen att det införs ett samlat ansvar, sektorsansvar, inom integrationspolitikens fem huvudområden för följande myndigheter.

- Ekonomisk integration: Arbetsförmedlingen.
- Språklig integration: Statens skolverk.

- Utbildning och kvalificering: Statens skolverk.
- Demokratisk integration: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Social integration: Socialstyrelsen.

Myndigheterna ska inom ramen för detta ansvar följa utvecklingen av respektive integrationspolitiskt delmål, bidra till att målet nås och vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheterna ska även förse regeringen med en årlig rapport om utvecklingen av resultaten inom de områden som omfattas av de integrationspolitiska delmålen.

Syftet med att införa ett sektorsansvar för respektive delmål är att kunskapen om utvecklingen av integrationen, och om hur man kan undanröja hinder för integration, ska finnas inom de olika sektorerna och på de myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationen av utrikes födda kvinnor och män. På så sätt skapas förutsättningar att nå det övergripande målet för integrationspolitiken och därmed en framgångsrik integration. En systematisk uppföljning av utvecklingen inom de integrationspolitiska delmålen kan också ligga till grund för framtida utveckling och omprövning av politiken.

Förslaget medför ändringar i berörda myndigheters instruktion som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Ett nationellt integrationsråd inrättas inom Arbetsförmedlingen

För att kunna följa upp utvecklingen av integrationspolitiken på övergripande nivå, och därmed möjliggöra ett samlat kunskapsbaserat underlag för regeringens utveckling och omprövning av politiken, föreslår utredningen att det inom Arbetsförmedlingen ska inrättas ett rådgivande organ med tillhörande kanslifunktion som benämns Nationella integrationsrådet. Rådet ska, med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken som riksdagen har beslutat, göra sektorsövergripande uppföljningar och bedömningar av utvecklingen av integrationen och av politikens resultat. Rådet ska även främja samverkan mellan myndigheter, regioner, kommuner, organisationer inom det civila samhället, näringsliv, forskare och andra relevanta aktörer i genomförandet av politiken, samt bidra till kun-

skapsöverföring och erfarenhetsutbyte mellan aktörerna. Rådet ska också bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken.

Nationella integrationsrådet bör utses av regeringen och ha en självständig roll i förhållande till myndigheten. Rådet bör bestå av en ordförande samt tolv andra ledamöter från centrala myndigheter inom integrationsområdet samt kommuner. Förslagen medför ändringar i Arbetsförmedlingens instruktion som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Breddad samverkan om integrationsinsatser på regional nivå

Länsstyrelserna är en central aktör på regional nivå när det gäller att främja mottagande och integration av nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsernas instruktionsenliga uppdrag breddas till att främja samverkan mellan relevanta aktörer kring integrationen av utrikes födda, dvs. oavsett grund för bosättning eller vistelsetid i Sverige. Förslaget medför ändringar i länsstyrelseinstruktionen som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Regeringen bör ta fram en sektorsövergripande strategi för integrationspolitiken

Utredningen har som sagt i delbetänkandet föreslagit ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken som konkretiseras i fem delmål. Även med en förtydligad målstruktur kvarstår dock behov av en ökad tydlighet i uppdrag till berörda myndigheter och förbättrade strukturer för samordning av genomförandet av politiken. Utredningen bedömer därför att regeringen bör ta fram en nationell strategi för integrationspolitiken som konkretiserar politikens inriktning och främjar överblick och sammanhang.

Indikatorer och en Integrationsbarometer för förbättrad uppföljning av integrationen

Delmål tillsammans med indikatorer för att mäta och följa måluppfyllelsen på integrationsområdet ger förutsättningar för en kunskapsbaserad styrning av den offentliga verksamheten. Statistiska centralbyrån (SCB) bör därför få i uppdrag att utveckla indikatorer för uppföljning av integration inom integrationspolitikens fem delmål. Indikatorerna bör kunna redovisas årligen och finnas allmänt tillgängliga på myndighetens webbplats.

Enligt utredningens bedömning bör indikatorerna ha hög relevans för respektive delmål, belysa något som är viktigt att förbättra, mäta det som avses att mäta och vara tillförlitliga över tid. Indikatorerna bör utgå från registerdata och kunna redovisas årligen på nationell, regional respektive kommunal nivå, samt utifrån regionala statistikområden. Indikatorerna bör även så långt möjligt vara nedbrytbara på bakgrundsvariablerna kön, ålder och ålder vid invandring, utbildningsnivå, vistelsetid i Sverige, grund för bosättning, födelse-region och hushållstyp.

I betänkandet redovisas utredningens bedömningar om lämpliga indikatorer för uppföljning av respektive delmål som bör ligga till grund för det fortsatta arbetet. I uppdraget med att ta fram indikatorer bör SCB även samråda med de myndigheter som ges ett sektorsansvar för respektive delmål.

För att få en så heltäckande bild som möjligt av måluppfyllelsen behöver den indikatorbaserade uppföljningen kompletteras med enkätundersökningar. Utredningen anser därför att SCB även bör få i uppdrag att utveckla och genomföra en återkommande nationell urvalsundersökning, en Integrationsbarometer, för att mäta den självupplevda integrationen hos utrikes födda.

Utredningens förslag om ersättningar som ger jämställda och ökade drivkrafter att arbeta

Deltagare i etableringsprogrammet behöver kunna klara sin försörjning utan kompletterande försörjningsstöd

Syftet med nuvarande ersättningar var när de infördes att stimulera både nyanlända kvinnor och män att aktivt delta i etableringsinsatser, att öka deras incitament och förutsättningar att arbeta och bli självförsörjande, samt att avlasta kommunerna hanteringen av ekonomiskt bistånd till nyanlända under den tid de deltar i etableringen. Utredningens beräkningar visar dock att de nuvarande ersättningsnivåerna medför att nyanlända regelmässigt blir långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd, trots att de deltar på heltid i etableringsinsatser.

Försörjningsstöd är välfärdssystemets yttersta ekonomiska skyddsnät som är avsett att träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Att bli långvarigt beroende av försörjningsstöd medför stora problem för enskildas drivkrafter eftersom alla inkomster beaktas vid beräkningen av det ekonomiska biståndet. I ett hushåll som har försörjningsstöd innebär varje inkomst en lika stor reduktion av biståndet upp till den nivå där rätt till bistånd inte längre finns. Utredningens beräkningar visar att de höga margineffekterna i försörjningsstödet i dag påverkar incitamenten att arbeta parallellt med deltagandet i etableringsinsatser för samtliga hushållstyper. De nuvarande ersättningsnivåerna för nyanlända innebär därmed, tvärtemot vad som var avsikten med etableringsreformen, en återgång till en passiviserande bidragslinje i stället för en förstärkt arbetslinje.

Det regelmässiga beroendet av ekonomiskt bistånd hos nyanlända riskerar också att påverka andra människors attityder och syn på invandrare som en belastning för samhället. Bidragsberoende kan också förstärka en känsla av utanförskap hos den enskilde samt ge fel signaler om att den egna ansträngningen inte spelar någon större roll. Det är dessutom kostsamt och byråkratiskt att använda kommunernas resurser inom ramen för socialtjänsten för att administrera nyanländas försörjning.

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för att flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga ska ges förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Säråtgärderna för denna grupp har kommit till dels för att flyktingar och andra skyddsbehövande oftast

har särskilda behov av stöd för sin försörjning den första tiden, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande. Av dessa skäl har det ansetts motiverat att staten tar det huvudsakliga ekonomiska ansvaret för denna grupp.

Utgångspunkten är att staten ska ersätta kommunerna för de kostnader som de har för insatser som de är skyldiga att tillhandahålla. Ersättningarna till kommunerna är dock beräknade utifrån att den statliga deltagarsättningen ska räcka för att täcka nyanlända flyktingars och deras anhörigas levnadskostnader under tiden de deltar i etableringsprogrammet. Kostnader för kompletterande försörjningsstöd till deltagare i etableringsprogrammet till följd av de låga ersättningsnivåerna får kommunerna inte någon ersättning för i dag.

Utredningen bedömer därför att ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet behöver utformas så att de minskar beroendet av ekonomiskt bistånd och ger den enskilde tydliga incitament att vara aktiv. Förslagen som presenteras nedan medför ändringar i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Ersättningar som ger incitament att arbeta och att delta i etableringsinsatser

Etableringsersättningen och etableringstillägget ska följa utvecklingen av konsumentprisindex

Utredningen föreslår att etableringsersättningen och etableringstillägget indexeras så att ersättningarna följer utvecklingen av konsumentprisindex (KPI). Det innebär att ersättningen, i stället för att anges i kronor, ska lämnas med ett belopp per dag som motsvarar en viss procent av prisbasbeloppet. På så sätt kommer ersättningarna att följa pris- och kostnadsutvecklingen i samhället. Detta säkerställer att deltagare i etableringsprogrammet inte regelmässigt kommer att ha behov av ekonomiskt bistånd för kommande år, och att kostnaderna för deras försörjning inte övervältras på kommunerna.

Förslaget om indexering omfattar inte den särskilda bostadsersättningen som ensamstående utan hemmavarande barn kan få. Enbart ungefär var tredje ensamstående som deltog i etableringsprogrammet 2021 hade bostadsersättning och det genomsnittliga utbetalda be-

loppet är avsevärt lägre än de 3 900 kronor per månad som ersättningen maximalt kan uppgå till. Den låga andelen av de ensamstående som tar del av ersättningen indikerar att bostadsersättningen är ett mindre träffsäkert stöd.

Nivån på etableringsersättningen höjs

Utredningen föreslår att etableringsersättningen justeras så att den motsvarar samma andel av prisbasbeloppet som gällde då ersättningen infördes 2010. Förslaget innebär att den som deltar i etableringsprogrammet på heltid får en ersättning som uppgår till cirka 9 200 kronor per månad i 2024 års penningvärde.

Förslaget leder framför allt till en förändrad sammansättning av hushållets disponibla inkomster, inte att den totala ersättningsgraden höjs. Den höjda nivån innebär att hushållens inkomst i form av etableringsersättning ökar vilket medför ett minskat behov av kompletterande försörjningsstöd. Detta innebär att det också blir mer lönsamt för den enskilde att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet.

Etableringstillägget för barn höjs och individualiseras

Den som deltar i etableringsprogrammet och har hemmavarande barn kan, förutom etableringsersättning, även få etableringstillägg. Etableringstillägg lämnas i dag per hushåll och syftar till att nyanlända som har barn inte ska behöva ansöka om ekonomiskt bistånd. Studier visar att individualiserad etableringsersättning bidrar till ett ökat arbetsutbud bland nyanlända kvinnor samt till ökad sysselsättning och inkomster efter deltagande i programmet. Utredningens analys pekar vidare på att etableringstillägget för barn oftare betalas ut till mannen än till kvinnan när båda partner deltar i etableringsprogrammet. Det finns även skäl att anta att kvinnor, vars män ansökt om etableringstillägget enskilt, kan gå miste om etableringstillägget när mannen inte längre deltar i etableringen. Det hushållsbaserade etableringstillägget kan således missgynna kvinnors ekonomiska situation.

För att skapa jämställda ekonomiska incitament att börja arbeta och ökade ekonomiska drivkrafter för kvinnor med barn att så snabbt som möjligt påbörja etableringsinsatser och att återgå till programmet efter föräldraledighet föreslår utredningen att etableringstillägget

höjs och individualiseras. Uttryckt i 2024 års priser innebär detta att till den som är ensamstående lämnas etableringstillägg med 1 088 kronor per månad per barn som inte har fyllt 11 år och 2 005 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Till den som stadigvarande sammanbor med make eller sambo lämnas etableringstillägg med halva beloppet.

Utökade möjligheter att arbeta parallellt med att delta i etableringsinsatser

Det nuvarande regelverket innebär att den som deltar i etableringsprogrammet inte kan ha en sidoinkomst från arbete för samma dag som han eller hon får etableringsersättning. Det lönar sig därmed inte för en deltagare i etableringsprogrammet att vara aktiv.

Ett extraarbete kan vara ett viktigt steg för att få en fot in på arbetsmarknaden och en chans att utveckla det svenska språket, samtidigt som individen deltar i insatser som ger förutsättningar för en hållbar etablering. Utredningen föreslår därför att förvärvsarbete vid sidan av deltagande i etableringsprogrammet inte ska påverka etableringsersättningen.

Uppdraget att avskaffa etableringstillägget och bostadsersättningen

Utredningen har även fått i uppdrag att, oavsett resultatet av analyserna, lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas (dir. 2023:101). Utredningens analys visar att ett avskaffande till övervägande del skulle medföra negativa konsekvenser för såväl den enskilde som för samhället.

Ett avskaffande skulle innebära ökat långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd för nyanlända. En sådan ordning medför försämrade incitament att arbeta under tiden som den nyanlände deltar i etableringsprogrammet och riskerar att minska drivkraften hos den enskilde att vara aktiv. Omgivningens attityder till invandrare riskerar också att försämrats. Det innebär dessutom ett administrativt och organisatoriskt kostsamt och ineffektivt nyttjande av kommunernas socialtjänst. Ett avskaffande skulle också medföra negativa konsekvenser för barn då den ekonomiska levnadsstandarden för barn-

familjer riskerar att försämrats ytterligare. Försämrade ekonomiska möjligheter innebär även en risk för ökade skillnader mellan inrikes och utrikes födda såvitt gäller ekonomisk utsatthet och barnfattigdom.

Konsekvenserna av ett avskaffande av etableringstillägget och bostadsersättningen är således negativa ur flera perspektiv, vilket riskerar att motverka syftet med integrationspolitiken och därmed minskad måluppfyllelse. Utredningen kan därför inte ställa sig bakom ett sådant förslag.

Om regeringen ändå väljer att avskaffa etableringstillägget och bostadsersättningen behöver det säkerställas att deltagare i etableringsprogrammet inte regelmässigt kommer att ha behov av ekonomiskt bistånd. På så sätt kan de negativa konsekvenserna i form av ökat bidragsberoende och försvagade incitament att arbeta undvikas. Utredningens förslag vid ett avskaffande av ersättningarna är därför att etableringsersättningen indexeras så att ersättningen följer utvecklingen av KPI samt att ersättningsnivån höjs i förhållande till dagens nivå. Höjningen skulle dock behöva bli betydligt större än i förslaget där etableringstillägget för barn och bostadsersättningen till ensamstående utan barn finns kvar. Förslaget skulle därmed innebära ökade kostnader för staten och ett mindre träffsäkert stöd till familjer med barn.

Ekonomiska konsekvenser

Syftet med förslagen om en förstärkt och samordnad styrning av integrationspolitiken är att integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Förslagen förväntas leda till att politiken kan följas upp på ett mer samordnat och strukturerat sätt så att relevanta och träffsäkra åtgärder kan vidtas och resultaten förbättras. Mer träffsäkra åtgärder medför en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Kostnaderna för att genomföra förslagen om en tydligare styrning och uppföljning av integrationspolitiken beräknas till cirka 30 miljoner kronor per år.

Förslagen vad gäller ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet syftar till jämställda incitament och stärkta ekonomiska drivkrafter att arbeta. De innebär en återgång till 2010 års ersättningsnivåer och medför således ökade kostnader för staten för etableringsersättning och etableringstillägg. I 2024 års priser innebär förslaget ökade kostnader med cirka 270 miljoner kronor. Samtidigt be-

räknas kostnaderna för bostadsbidrag minska med cirka 24 miljoner kronor.

Kommunernas kostnader för kompletterande försörjningsstöd beräknas minska påtagligt till följd av minskat beroende av ekonomiskt bistånd för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet. Utredningens beräkningar visar att behovet av kompletterande ekonomiskt bistånd bland de hushåll där åtminstone en individ deltar i etableringsprogrammet blir cirka 50 procent lägre om ersättningarna i etableringsprogrammet höjs utifrån utredningens förslag. Bland hushåll där minst en hushållsmedlem deltar på heltid under hela året i etableringsprogrammet beräknas behovet av ekonomiskt bistånd minska med 125 miljoner kronor, räknat på förhållandena 2024.

Utredningens förslag medför också att det lönar sig betydligt bättre att arbeta vid sidan av att delta i programmet. Detta beräknas medföra att arbete parallellt med deltagande i programmet ökar med cirka 20 procent.

De långsiktiga effekterna av förslagen har inte beräknats. Det finns dock tydligt stöd i forskningen för att deltagande i språkträning och arbetsnära insatser som subventionerade anställningar, praktik, arbetsmarknadsutbildning och förstärkta förmedlingsinsatser förbättrar nyanländas jobbchanser. Det finns också belägg för att ersättningen vid deltagande i insatser har betydelse särskilt för kvinnor och andra grupper med svagare förutsättningar på arbetsmarknaden. På några års sikt bidrar ett högt deltagande i etableringsinsatser till ökad sysselsättning också för grupper som har svårare att komma in på arbetsmarknaden.

Summary

The Inquiry's remit is to analyse and submit proposals on how Sweden's integration policy objectives are to be better reflected in public sector activity. This includes submitting proposals for indicators of integration outcomes that can be used to monitor whether the objectives adopted by the Riksdag are being met. The Inquiry's remit also includes investigating how the regulatory framework for the benefits paid to certain newly arrived immigrants (refugees and persons in need of protection, and their family members) who participate in the introduction programme ought to be changed. This part of the remit includes analysing whether the introduction benefit, the introduction supplement, and the accommodation compensation contain sufficiently strong incentives for this group of newly arrived immigrants to being gainful employment or to increase their working hours.

In its interim report *Better establishment in the labour market – gender-equal opportunities for integration* (SOU 2023:24), the Inquiry submitted proposals for measures specifically intended to hasten the establishment of foreign-born women in the labour market. The interim report *Objectives and aim of integration* (SOU 2024:12) submitted proposals and assessments concerning new objectives for integration policy and how the gender equality perspective could be highlighted in integration policy.

In this final report, *Strong governance for successful integration* (SOU 2024:41), the Inquiry reports on its remit concerning the governance and monitoring of the achievement of integration policy objectives, and its remit to review the benefits paid to certain newly arrived immigrants.

The Inquiry's starting points

New objectives for integration policy

The proposals and assessments in this report are based on the Inquiry's proposals for new integration policy objectives presented in its interim report (SOU 2024:12). The proposed overall goal is that women and men born abroad are to have the same rights, obligations, and opportunities as the rest of the population to live a free, dignified and independent life. This presupposes that those who stay in Sweden for a long time take responsibility for becoming part of Swedish society, and that society provides opportunities for them to participate fully and contribute to Swedish society in working life and civic life. The Inquiry has also proposed five interim targets to enable monitoring of the achievement of the integration policy objectives. The interim targets concern economic integration, linguistic integration, education and qualification, democratic integration, and social integration.

In the Spring Amending Budget for 2024 (Govt Bill 2023/24:99), the Swedish Government proposed a new overall goal for integration policy to the Riksdag, which is essentially the same as the Inquiry's proposal.

Benefits are conditional on active participation in the introduction programme

The introduction programme aims to provide certain newly arrived immigrants with coordinated and individualised support to enable them to establish themselves more rapidly in working life and civic life. Most of this group need to supplement their education, learn Swedish, and learn about Swedish society to establish themselves in the society. The benefits paid to them are conditional on their active participation in introduction measures and were designed in the context of the 2010 introduction reform to avoid the need for regular supplementary income support during the period that they were participating in the introduction programme. However, these benefits have not been adjusted for price and cost increases since they were first introduced in 2010, which means that today most newly

arrived immigrants in this group need supplementary financial support to make ends meet.

Compared with income support, the introduction benefit generally contains stronger financial incentives to work. The income requirement for family member immigration also contains strong incentives for those who want to reunite with their family to establish themselves in the labour market, become self-sufficient, and arrange their own housing. Similarly, the income requirement for obtaining a permanent residence permit, which assumes a regular income from a job, entails a clear incentive for the individual to make an effort to provide for their own livelihood through work.

Any discussion on the design of the benefits paid to newly arrived immigrants who are participating in introduction measures also needs to adopt a broader perspective than just short-term financial incentives to work. Reduced benefits could have undesirable effects. Danish studies of the effects of reduced benefits to newly arrived refugees show on the one hand higher employment rates and higher earned income, but on the other hand a strong reduction in labour force participation among women, and a sharp drop in income for the households concerned. The increased financial incentives to work had the least effect on groups with poor prospects in the labour market. Over a longer monitoring period, the positive effects on employment also proved to be short-lived, while women's withdrawal from the labour force persisted over time. In addition, the reform caused a sharp increase in property crime among both women and men in this group, their children's participation in childcare and preschool fell, school learning outcomes deteriorated, and teenage crime increased.

Limitations

The proposals and assessments presented here regarding the benefits paid to certain newly arrived immigrants are based on the applicable law. According to the current regulatory frameworks, newly arrived immigrants who participate in the introduction programme and who, despite the benefits paid to them for participating in introduction measures, cannot meet their own needs are entitled to financial support for their subsistence, and for their way of life in other

respects. Newly arrived immigrants are also entitled to certain residence-based social insurance benefits such as parental benefit, child allowance, maintenance support, and housing allowance. The current regulatory framework governing the right to social insurance and financial support is currently being investigated in several other inquiries appointed by the Government. The proposals made by these inquiries, if they are implemented, can be expected to have impacts on the proposals and assessments presented in this report.

The Inquiry's proposals and assessments for a strategic and coherent governance of integration policy

Current governance and monitoring is inadequate

Integration policy is a cross-sectoral policy area, which means that efforts in multiple areas of activity and regulatory frameworks are required to implement the policy. Besides government agencies, multiple actors such as municipalities, the social partners, civil society organisations, etc. are important for achieving the policy's objectives. The policy needs to be monitored in a structured way to ensure that the measures are reaching their target groups and that integration outcomes improve. Integration policy also needs to be coordinated so that relevant actors do not work in ways that are at odds with one another. Therefore, there is a need for appropriate forms of governance that can take cross-sectoral priorities into account. The results also need to be monitored both per sector and cross-sectorally to enable an overall picture of progress and results in the integration area to be obtained.

The governance, coordination and monitoring of integration policy have major shortcomings today. This has caused a knowledge deficit concerning what measures need to be taken to improve the integration outcomes of foreign-born people. The Inquiry has identified the following shortcomings.

- Statutory integration measures mainly target newly arrived immigrants.
- The existing regulation of government agency responsibilities for integration is unclear and formulated in general terms.

- Few government agencies have tasks that concern integration listed in their instructions and the tasks that do exist there are often formulated in general terms.
- An adopted strategy for the Government's integration policy existed most recently for the period 2008–2010.
- The most recent report to the Riksdag monitoring progress and results in the integration area was presented in 2012.

In order for the integration policy objectives to be reflected in public sector activities to a substantially greater degree, central governance needs to be strengthened. In the Inquiry's opinion, the governance of public administration needs to be strategic and coordinated. This governance should also include an organisation for the coordination of integration policy that has a long-term focus.

The proposals and assessments for a strategic and coherent governance presented below can be expected to promote a more evidence-based governance of public sector activity, and to facilitating a more coordinated and structured monitoring of integration policy. The proposals are also assessed as being capable of countering stereotypical ideas about how foreign-born women and men are faring in Swedish society and provide a more evidence-based platform for addressing the actual integration problems that exist. The proposals are thus assessed as being capable of contributing to the achievement of the overall goal of integration policy.

Clearer governance

Repeal the Ordinance on central government agency responsibility for implementing integration policy

The current governance of integration policy is based on the generalised regulation found in the Ordinance on central government agency responsibility for implementing integration policy (1986:856). This Ordinance is formulated in general terms, and is neither clear, suitable nor results-oriented. Monitoring based on the objectives in the Ordinance has also proven to be inadequate, and the governance of the central government agencies unclear. In addition, the provisions in the Ordinance relating to equal treatment, non-discrimi-

nation, the government agencies' service and information obligations, and the government agencies' obligation to cooperate with other government agencies are also regulated in other statutes. The Inquiry therefore proposes that the Ordinance be repealed.

Integrate an integration perspective into the ordinary activities of some government agencies

For integration policy to be reflected in their activities, integration issues need to become an integral part of the planning, implementation and monitoring of the routine work of the government agencies. The goal of integration policy must therefore be integrated into the regular processes of the government agencies so that the full power of their regular activities is used to achieve the goal. The Inquiry therefore proposes that government agencies with activities related to the integration of foreign-born women and men, and in some cases girls and boys with a foreign background, be given a specific responsibility to promote integration within their sphere of activity in their instructions. Some government agencies should also be required to consider the consequences that their decisions and activities may have on integration.

Given the central role of the Swedish Public Employment Service in achieving the goal of integration policy, the Inquiry proposes that the Public Employment Service should work to improve the labour market situation for all foreign-born women and men.

The proposals entail changes in the instructions of the Swedish Public Employment Service and several other relevant government agencies. It is proposed that these changes enter into force on 1 July 2025.

The government agencies' reporting should be broken down by Swedish and foreign background

The analysis and monitoring that the government agencies perform needs to be solidly evidence-based to a greater extent than is currently the case. The Inquiry therefore proposes that government agencies with activities of significance for assessing developments in integration must present their statistics, progress reports and ana-

lyses, where relevant, broken down by region of birth or by Swedish and foreign background. The proposal gives rise to changes in the instructions of several relevant government agencies. It is proposed that these changes enter into force on 1 July 2025.

Introduce a sectoral responsibility for certain government agencies

As a complement to the strengthened governance of individual government agencies, the Inquiry proposes the introduction of a unified, sectoral responsibility within the five main areas of integration policy for the following government agencies.

- Economic integration: Swedish Public Employment Service.
- Linguistic integration: Swedish National Agency for Education.
- Education and qualification: Swedish National Agency for Education.
- Democratic integration: Swedish Agency for Youth and Civil Society.
- Social integration: National Board of Health and Welfare.

Within the context of this responsibility, the government agencies should be required to monitor progress towards each of the integration policy interim targets, contribute to their achievement, and to coordinate, support and be a prime mover in relation to other relevant parties. The government agencies should also provide the Government with an annual progress report on the results in the areas covered by the integration policy interim targets.

The purpose of introducing a sectoral responsibility for each interim target is to ensure that knowledge about progress in integration outcomes, and about how to remove barriers to integration, exists in the different sectors and in those government agencies that have activities related to the integration of foreign-born women and men. This will produce the conditions for achieving the overall goal of integration policy and thus successful integration. This systematic monitoring of progress towards the integration policy interim targets can also underpin the future development and review of the policy.

The proposal gives rise to changes in the relevant government agencies' instructions. It is proposed that these changes enter into force on 1 July 2025.

Establish a national integration council within the Swedish Public Employment Service

To monitor progress in integration policy at the overall level, thereby providing a comprehensive evidence base for the Government's future development and review of the policy, the Inquiry proposes that an advisory body with its own central office called the national integration council should be set up within the Swedish Public Employment Service. Based on the national goal for integration policy adopted by the Riksdag, the new council should produce cross-sectoral progress reports and assessments of developments in integration and of the policy's results. The council should also promote cooperation in the implementation of the policy between government agencies, regions, municipalities, civil society organisations, the business sector, researchers, and other relevant actors, and promote knowledge transfer and sharing experiences between these actors. The new council should also provide the Government with reports and recommendations that can underpin the development and review of the policy.

The national integration council should be appointed by the Government and have an independent role in relation to the Swedish Public Employment Service. The council should consist of a chair and twelve other members from central government agencies in the area of integration, and municipalities. The proposals give rise to changes to the Swedish Public Employment Service's instructions. It is proposed that these changes enter into force on 1 July 2025.

Broaden cooperation on integration measures at regional level

The county administrative boards are key actors at the regional level in promoting the reception and integration of newly arrived refugees, those in need of protection and their family members. The Inquiry therefore proposes that the tasks in the county administrative board instructions be broadened to include promoting cooperation between relevant actors on the integration of foreign-born persons, i.e. regard-

less of their grounds for residence or the length of their stay in Sweden. The proposal gives rise to changes in the county administrative board instructions. It is proposed that these changes enter into force on 1 July 2025.

The Government should develop a cross-sectoral strategy for integration policy

In its interim report, the Inquiry proposed a new overall objective for integration policy which was concretised in five interim targets. However, even with a clearer target structure, there is still a need for greater clarity in the tasks of the relevant government agencies, and better structures for coordinating the implementation of the policy. The Inquiry therefore assesses that the Government should develop a national strategy for integration policy that concretises the policy's priorities, making it easier to overview and contextualise the policy.

Indicators and an Integration Barometer for monitoring integration

Interim targets combined with indicators to measure and monitor goal achievement in the integration area provide the basis for an evidence-based governance of public sector activity. Statistics Sweden (SCB) should therefore be tasked with developing indicators for monitoring integration outcomes within the five interim targets of integration policy. It should be possible to report on the indicators annually, and they should be publicly available on SCB's website.

In the Inquiry's opinion, the indicators should be highly relevant to each interim target, shed light on something that is important to improve, measure what they are intended to measure, and be reliable over time. The indicators should be based on register data and reportable annually at the national, regional, and municipal levels, and per regional statistical area (RegSO). It should also be possible to break down the indicators as far as possible based on the background variables sex, age and age upon immigration, level of education, duration of residence in Sweden, grounds for settlement, region of birth and household type.

The Inquiry's assessments of suitable indicators for monitoring outcomes within each interim target presented in the report should form the basis for future work. In developing the indicators, Statistics Sweden should also consult the government agencies given a sectoral responsibility for each interim target.

In order to get as comprehensive a picture as possible of progress towards the goal, the indicator-based monitoring needs to be supplemented with surveys. The Inquiry is therefore of the opinion that Statistics Sweden should also be tasked with developing and conducting a regular national survey (an Integration Barometer) to measure the self-perceived integration of foreign-born persons.

The Inquiry's proposals concerning benefits that provide gender-equal and greater incentives to work

Participants in the introduction programme need to be able to support themselves without supplementary income support

When they were introduced, the purpose of the current benefits was to stimulate both newly arrived women and men to participate actively in introduction measures, to increase their incentives to work and prospects of becoming self-sufficient, and to relieve municipalities of the burden of managing financial support to newly arrived immigrants while they are participating in the introduction programme. However, the Inquiry's calculations show that the current benefit levels mean that newly arrived immigrants become dependent on financial support for a long time despite their full-time participation in introduction measures.

Income support is the ultimate financial safety net in the social welfare system and is intended to step in for short periods when individuals are experiencing problems supporting themselves. Being dependent on income support in the long term is very problematic for the individual's motivation to work, as all income is taken into account when calculating the households' financial support. In a household receiving income support, each income results in an equivalent reduction in the financial support up to the level where the individual is no longer entitled to receive this support. The Inquiry's calculations show that currently, the high marginal effects of the income support are impacting the incentives to work while participating in

introduction measures for all household types. Thus, contrary to what was intended with the introduction reform, the current benefit levels for newly arrived immigrants entail a return to a passivizing, welfare dependency line instead of a strengthened work-first principle.

When newly arrived immigrants are regularly dependent on financial support, it may also influence other people's attitudes towards immigrants, and the view of them as a burden on society. Welfare dependency also risks reinforcing a feeling of alienation in the individual and sends the wrong signal that their own efforts do not matter much. Furthermore, using municipal resources to manage the upkeep of newly arrived immigrants in the context of social services is expensive and bureaucratic.

For a long time now, central government has assumed a special responsibility for providing refugees, other persons in need of protection and their family members with the conditions they need to get jobs, and to strengthen their active participation in working life and civic life. The special measures for this group have come about partly because refugees and others in need of protection often initially have a particular need for support for their subsistence; and partly because it is a national concern, and an international obligation, to receive refugees and other persons in need of protection. For these reasons, it has been considered that the central government should assume the main financial responsibility for this group.

The central government compensates the municipalities for their costs for the measures they are obliged to provide to newly arrived immigrants. However, the compensation paid to the municipalities is calculated on the premiss that the benefit paid for participation in the introduction programme is sufficient to cover the living costs of newly arrived refugees and their family members during the period they are participating in the programme. The municipalities are currently not compensated for the cost of supplementary income support payments to participants in the introduction programme because of the low benefit levels.

The Inquiry therefore assesses that the benefits paid to participants in the introduction programme need to be designed in such a way that they reduce dependence on financial support and give the individual clear incentives to actively seek work. The proposals presented below entail amendments to the Ordinance on benefits to

participants in labour market measures (2017:819). It is proposed that these amendments enter into force on 1 July 2025.

Benefits that incentivise work and participation in introduction measures

The introduction benefit and the introduction supplement must follow the consumer price index

The Inquiry proposes that the introduction benefit and the introduction supplement be indexed so that these benefits follow the development in the consumer price index (CPI). This means that instead of being stated as an amount in SEK, the benefits are stated as a daily amount corresponding to a certain percentage of the price base amount. The benefits will thus follow price and cost trends in society. This ensures that generally participants in the introduction programme will not need financial support for the coming years, and that the costs for their support will not be passed on to the municipalities.

The indexation proposal does not include the special accommodation compensation that single people without children living at home can receive. Only about one in three single people who participated in the introduction program in 2021 were receiving accommodation compensation, and the average amount paid is significantly lower than the maximum rate for this compensation of SEK 3 900 per month. The low proportion of single people who receive this compensation indicates that it is a less well-targeted form of support.

Increase the level of the introduction benefit

The Inquiry proposes that the introduction benefit be adjusted so that it corresponds to the same proportion of the price base amount as applied when the benefit was introduced in 2010. The proposal means that a person who participates in the introduction programme full-time will receive a benefit of approximately SEK 9 200 per month in 2024's monetary value.

The proposal will primarily lead to a change in the composition of the household's disposable income, not to an increase in the total

benefit rate. The increased level means that household income in the form of the introduction benefit increases, entailing a reduced need for supplementary income support. This means that it will also be more worthwhile for the individual to take up extra work while participating in the introduction programme.

Increase and individualise the introduction supplement for children

A person who participates in the introduction programme and has children living at home can receive the introduction supplement as well as the introduction benefit. The introduction supplement is currently paid per household and aims to ensure that newly arrived immigrants who have children do not need to apply for financial support. Studies show that an individualised introduction benefit leads to higher labour market participation among newly arrived women and to increased employment and higher incomes after participation in the programme. The Inquiry's analysis further indicates that the introduction supplement for children is more often paid to the man than to the woman when both partners are participating in the introduction programme. There is also reason to assume that women whose husbands/partners applied themselves for the introduction supplement may lose the introduction supplement once their husband/partner is no longer participating in the programme. A household-based introduction supplement can therefore disadvantage women's economic situation.

To create gender-equal financial incentives to start working, and greater financial incentives for women with children to start participating in introduction measures as quickly as possible, and to return to the programme after parental leave, the Inquiry proposes that the introduction supplement be increased and individualised. Expressed in 2024 prices, this means that a person who is single receives an introduction supplement of SEK 1 088 per month per child under the age of 11, and SEK 2 005 per child over the age of 11 but below the age of 20, while a person who is permanently living with a spouse or cohabitee receives the introduction supplement in half these amounts.

Greater possibilities to combine work with participation in introduction measures

The current regulatory framework means that a person who is participating in the introduction programme cannot have a side income from work on the same day that they receive the introduction benefit. It is therefore not worthwhile for a participant in the introduction programme to be active in the labour market.

An extra job can be an important step in getting a foothold in the labour market, and additionally a chance to develop Swedish language skills, while the individual is participating in measures that provide them with the prerequisites for a sustainable establishment in the labour market. The Inquiry therefore proposes that gainful employment alongside participation in the introduction programme should not affect the introduction benefit.

The remit regarding abolishing the introduction supplement and accommodation compensation

Regardless of the results of its analyses, the Inquiry was also tasked with submitting proposals on how the introduction supplement and accommodation compensation could be abolished (ToR. 2023:101). The Inquiry's analysis shows that abolishing these payments would have negative consequences for both the individual and society.

Abolishing them would increase long-term dependence on financial support for this group of newly arrived immigrants. Such an arrangement would lead to reduced incentives to work while newly arrived refugees or persons in need of protection or their family members participate in the introduction programme and risk reducing the individual's incentives to be active rather than passive. The general public's attitudes towards immigrants would also be at risk of deteriorating. It would also mean a costly, in terms of administration, and organisationally inefficient use of municipal social services. Abolishing these benefits would also have negative consequences for children, as the economic standard of living for families with children would be at risk of further deterioration. Poorer economic prospects for this group also entail a risk of widening the gap in terms of economic vulnerability and child poverty between native-born and foreign-born people in Sweden.

The consequences of abolishing the introduction supplement and accommodation compensation are thus negative from multiple perspectives and entail a risk of being at odds with the purpose of integration policy, and thereby a risk of not achieving its goal. The Inquiry therefore cannot support such a proposal.

However, if the Government does choose to abolish the introduction supplement and accommodation compensation, it must be done in a way which ensures that participants in the introduction programme will not regularly need financial support. This would avoid the negative consequences in the form of greater dependency on benefits and weakened incentives to work. Therefore, the Inquiry's proposal should these benefits be abolished is that the introduction benefit is indexed so that it follows the development of the CPI, and that the benefit level is raised in relation to the current level. However, the increase would need to be significantly greater than in the Inquiry's proposal, where the introduction supplement for children and accommodation compensation for single people without children remain. The proposal would thus mean increased costs for central government and less well-targeted support for families with children.

Economic consequences

The proposals for a strengthened and coordinated governance of integration policy aim to better reflect the policy's objectives in public sector activity. The proposals are expected to lead to a more coordinated and structured monitoring of the policy, so that the measures taken can be relevant and well-targeted and the integration outcomes improved. Better targeted measures result in greater socio-economic efficiency. The cost of implementing the proposals for clearer governance and monitoring of integration policy is estimated at approximately SEK 30 million per year.

The proposals regarding the benefits paid to participants in the introduction programme aim to provide gender-equal incentives and strengthened financial incentives to work. They involve a return to the 2010 benefit levels and thus entail increased costs for central government for the introduction benefit and introduction supplement. At 2024 prices, the proposal entails increased costs of approximately

SEK 270 million. At the same time, the cost of the housing allowance is expected to decrease by approximately SEK 24 million.

The municipalities' costs for supplementary income support are expected to decrease significantly as a result of reduced dependence on financial support among newly arrived immigrants participating in the introduction programme. The Inquiry's calculations show that the need for additional financial support among households where at least one individual is participating in the introduction programme will be approximately 50 per cent less if the benefits in the introduction programme are increased based on the Inquiry's proposal. Among households where at least one person is participating full-time for a whole year in the introduction programme, the need for financial support is estimated to decrease by SEK 125 million, calculated on the basis of conditions in 2024.

The Inquiry's proposal also makes it much more worthwhile to work alongside participation in the programme. This is expected to increase work in parallel with participation in the programme by approximately 20 per cent.

The long-term effects of the proposals have not been estimated. However, there is clear evidence from the research that participation in language training and work-related measures such as supported employment, traineeships, labour market training, and strengthened job search assistance improve the newly arrived immigrant's chances of getting a job. There is also evidence that the benefit paid for participation in such measures is of particular importance for women and other groups with weaker prospects in the labour market. Within a few years, a high participation rate in introduction measures can increase employment even among groups for whom entry into the labour market is more difficult.

1 Författningsförslag

1.1 Utredningens förslag

1.1.1 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken

Härigenom föreskrivs att förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

1.1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Försäkringskassan ska

1. ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för,

2. se till att myndighetens föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för enskilda och företag,

3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,

4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,

5. följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde,

6. ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för, med utgångspunkt i de mål och andra åligganden som gäller för myndigheten,

7. stödja forskning inom socialförsäkringsområdet,

8. i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna,

9. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

10. vid beslut och andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter,

11. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,

¹ Senaste lydelse 2020:96.

12. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället, och

13. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet.

12. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället,

13. *beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda, och*

14. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet.

När det är relevant ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Härigenom föreskrivs att 7 och 8 §§ förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska ha följande lydelse.

7 §

Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.

Myndigheten ska också i sin verksamhet analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter.

Myndigheten ska även beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda.

8 §¹

Myndigheten ska samverka med Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet i syfte att nå de utbildnings- och funktionshinderspolitiska målen inom skolområdet.

Myndigheten ska även samverka med Statens skolverk och Skolforskningsinstitutet i syfte att nå de integrationspolitiska delmålen inom skolområdet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2014:1577.

1.1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Härigenom föreskrivs att 16 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet.

16 §¹

Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. *Myndigheten ska även beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2018:5.

1.1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen

dels att nuvarande 6 a § ska betecknas 6 b §,

dels att 2 och den nya 6 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 6 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Socialstyrelsen ska samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och unga samt inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barns bästa.

Socialstyrelsen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för genomförandet av det funktionshinderspolitiska målet med anknytning till Socialstyrelsens verksamhetsområde. Socialstyrelsen ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Socialstyrelsen ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

Socialstyrelsen ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck. *Myndigheten ska även med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken främja integrationen av utrikes födda samt beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda.*

¹ Senaste lydelse 2023:404.

2 a §

Myndigheten har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för integrationsfrågor med anknytning till Socialstyrelsens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar följa utvecklingen av det integrationspolitiska delmålet om social integration, bidra till att målet nås och vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

6 a §

När det är relevant ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion.

6 a §

Socialstyrelsen ska årligen senast den 31 mars till regeringen (Socialdepartementet) lämna in lägesrapporter om individ- och familjeomsorg, vård och omsorg om äldre, insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning samt om tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och tandvård.

6 b §²

Socialstyrelsen ska årligen senast den 31 mars till regeringen (Socialdepartementet) lämna in lägesrapporter om individ- och familjeomsorg, vård och omsorg om äldre, insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning samt om tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och tandvård.

Myndigheten ska även förse regeringen med en årlig rapport om utvecklingen av det integrationspolitiska delmålet om social integration.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

² Senaste lydelse av tidigare 6 a § 2018:1381.

1.1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs att 18 och 20 §§ förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

Myndigheten ska

1. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor inom ramen för sitt verksamhetsområde och – i den mån det inte är en uppgift för Specialpedagogiska skolmyndigheten – inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

2. ansvara för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer,

3. verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

4. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för frågor om de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken inom ramen för sitt verksamhetsområde vilket innefattar att verka samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter,

5. främja användningen och utvecklingen av validering inom kommunal vuxenutbildning,

6. inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap, *och*

7. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom ramen för sitt verksamhetsområde när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet, vilket innefattar att vara samlande, stödjande och på-

6. inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap,

7. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom ramen för sitt verksamhetsområde när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet, vilket innefattar att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga

¹ Senaste lydelse 2019:1289.

drivande i förhållande till övriga berörda myndigheter och andra relevanta parter.

berörda myndigheter och andra relevanta parter, och

8. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för integrationsfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde, vilket innefattar att följa utvecklingen av det integrationspolitiska delmålet om språklig integration och delmålet om utbildning och kvalificering, bidra till att målen nås och vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med myndigheten om vilken rapportering som behövs.

Myndigheten ska i fråga om sitt sektorsansvar enligt första stycket 8 förse regeringen med en årlig rapport om utvecklingen av delmålen.

20 §²

Myndigheten ska främja jämställdhet och integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. Myndigheten ska i sin verksamhet även främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Myndigheten ska främja jämställdhet och integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. Myndigheten ska i sin verksamhet även

1. främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, och

2. med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken främja integrationen av utrikes födda.

All individbaserad information som myndigheten redovisar ska

All individbaserad information som myndigheten redovisar ska

² Senaste lydelse 2022:205.

vara uppdelad på kön, om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta.

vara uppdelad på kön *och svensk respektive utländsk bakgrund*, om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta. *Myndigheten ska även beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda.*

Vid alla åtgärder som rör barn ska myndigheten i sin verksamhet i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Myndigheten ska integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa och beakta förhållanden utifrån ålder och kön.

Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund.

Myndigheten ska integrera ett jämställdhets-, *integrations*-, barn- och ungdomsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa och beakta förhållanden utifrån ålder, kön och *svensk respektive utländsk bakgrund*.

Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund. *Redovisningen ska även, när det är relevant, vara uppdelad efter svensk respektive utländsk bakgrund.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Myndigheten ska i all sin verksamhet främja barnets rättigheter med utgångspunkt i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Myndigheten ska även främja jämställdhet och ett jämställt föräldraskap.

Föreslagen lydelse

6 §

Myndigheten ska i all sin verksamhet främja barnets rättigheter med utgångspunkt i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Myndigheten ska även främja jämställdhet, ett jämställt föräldraskap *samt integrationen av utrikes födda med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

dels att 3 kap. 11 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 13 §, 3 kap. 12 §, 5 kap. 4 § och 10 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 1 a §, och närmast före 1 kap. 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Prisbasbelopp

1 a §

Med prisbasbelopp avses i denna förordning prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Om ett belopp enligt denna förordning slutar på ett öretal, rundas det av till närmaste lägre kronotal.

2 kap.

13 §

Etableringsersättning lämnas med 308 kronor per dag.

Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas dock etableringsersättning med 231 kronor per dag.

Etableringsersättning lämnas med ett belopp per dag som motsvarar 0,73 procent av prisbasbeloppet.

Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas dock etableringsersättning med ett belopp som motsvarar 0,54 procent av prisbasbeloppet per dag.

Etableringsersättningens storlek enligt paragrafen gäller för program som pågår på heltid.

3 kap.

12 §

<p>Etableringstillägg lämnas med</p> <ul style="list-style-type: none"> – 800 kronor per barn som inte har fyllt 11 år, och – 1 500 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år. 	<p>Etableringstillägg lämnas <i>till den som är ensamstående</i> med</p> <ul style="list-style-type: none"> – ett belopp som motsvarar 1,89 procent av prisbasbeloppet per barn som inte har fyllt 11 år, och – ett belopp som motsvarar 3,54 procent av prisbasbeloppet per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.
--	--

Etableringstillägg lämnas till den som stadigvarande sammanbor med make eller sambo med

- ett belopp som motsvarar 0,945 procent av prisbasbeloppet per barn som inte har fyllt 11 år, och
- ett belopp som motsvarar 1,77 procent av prisbasbeloppet per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.

Etableringstillägg lämnas för högst tre barn. Är barnen fler än tre lämnas etableringstillägg för de tre äldsta barnen. Om en nyanländ får underhållsstöd för tre barn enligt 18 kap. socialförsäkringsbalken, ska etableringstillägg enligt denna paragraf endast lämnas för de två äldsta barnen. Om underhållsstöd lämnas för fyra eller fem barn ska etableringstillägg endast lämnas för det äldsta barnet. Om underhållsstöd lämnas för sex eller flera barn lämnas inte något etableringstillägg.

5 kap.**4 §¹**

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning ska även minskas med de belopp som programdeltagaren för samma dag får i form av

1. föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken,
2. lön eller andra anställningsförmåner från en arbetsgivare, eller
3. ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.

Om programmets omfattning är lägre än heltid ska minskning enligt första stycket inte göras med de belopp som lämnas för resterande tid, upp till heltid.

Minskning enligt första stycket 1 och 3 och andra stycket gäller även etableringsersättning.

10 kap.**1 §**

Den som vill begära ersättning enligt denna förordning ska ansöka om ersättningen skriftligen. Detsamma gäller begäran om ökning av en ersättning.

Makar eller sambor som båda vill begära etableringstillägg enligt 3 kap. 10 § ska ansöka om tillägget gemensamt.

Kravet på skriftlighet enligt första stycket gäller inte ansökningar om ersättning för resor enligt 3 kap. 3 §.

Den som vill begära ersättning enligt denna förordning ska ansöka om ersättningen skriftligen. Detsamma gäller begäran om ökning av en ersättning.

Kravet på skriftlighet gäller inte ansökningar om ersättning för resor enligt 3 kap. 3 §.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättning som avser tid före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2022:855.

1.1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Länsstyrelsen ska vidare

1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor,

2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta,

3. vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och då ta särskild hänsyn till barns bästa,

4. vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning,

5. integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering,

6. verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälso-målet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak,

7. i sin verksamhet verka för att förenkla för företag,

8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat, *och*

9. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses.

8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat,

9. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses, *och*

10. *verka för att det av riksdagen fastställda nationella integrationspolitiska målet uppnås bl.a. genom att främja samverkan om insatser för integrationen av utrikes*

födda mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 3 och 7 §§ förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Myndigheten ska

1. följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen,

2. främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt,

3. stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen,

4. främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser,

5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik, *och*

6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag.

5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik,

6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag, *och*

7. inom sitt ansvarsområde främja integrationen av utrikes födda med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken.

7 §

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande in-

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande in-

delningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta. *Redovisningarna ska också vara uppdelade utifrån andra indelningsgrunder som är relevanta för redovisningen.*

delningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta. *När det är relevant ska även födelseregion och andra indelningsgrunder användas.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden

dels att 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Myndigheten ska beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda.

8 §

Myndigheten ska genomgående i sitt uppföljnings- och analysarbete presentera och analysera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Myndigheten ska genomgående i sitt uppföljnings- och analysarbete presentera och analysera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta. *Redovisningen ska även, när det är relevant, vara uppdelad efter födelseregion.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor dels att 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 11 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Myndigheten har ett samlat ansvar (sektorsansvar) för integrationsfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar följa utvecklingen av det integrationspolitiska delmålet om demokratisk integration, bidra till att målet nås och vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

10 §

Myndigheten ska i sin verksamhet

1. främja ungdomars lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, och
2. integrera ett jämställdhetsperspektiv.

1. främja ungdomars lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck,
2. integrera ett jämställdhetsperspektiv, och

3. främja integrationen av utrikes födda med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken.

Myndigheten ska i sin verksamhet motverka diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

11 §

I myndighetens redovisningar av statistik, uppföljningar och analyser ska kön vara en övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta. När det är relevant ska även ålder och andra indelningsgrunder användas.

I myndighetens redovisningar av statistik, uppföljningar och analyser ska kön vara en övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta. När det är relevant ska även ålder, *svensk respektive utländsk bakgrund* och andra indelningsgrunder användas.

11 a §

Myndigheten ska förse regeringen med en årlig rapport om utvecklingen av det integrationspolitiska delmålet om demokratisk integration.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten

dels att 5 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. *Myndigheten ska även med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken främja integrationen av utrikes födda.*

7 §

Myndigheten ska analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur dessa fördelas efter kön, *etnisk eller kulturell bakgrund*, socioekonomisk tillhörighet, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder.

Myndigheten ska analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur dessa fördelas efter kön, *födelseregion*, socioekonomisk tillhörighet, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder.

Myndigheten ska i samverkan med berörda målgrupper, myndigheter och andra relevanta aktörer kontinuerligt följa upp hälsan i grupper i särskilt utsatta situationer.

Myndigheten ska vidare följa och analysera beteende- och omvärldsförändringar av betydelse för folkhälsoarbetet och hur sådana förändringar påverkar förutsättningarna för detta arbete i landet.

9 a §

När det är relevant ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 7 a–7 c, 26 a–26 d och 29 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Myndigheten ska löpande ta fram och tillgängliggöra kunskapsunderlag och statistik om arbetsmarknaden och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Myndigheten ska vidare

1. analysera, följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten,

2. göra bedömningar av arbetsmarknadsläget, och

3. bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom myndighetens verksamhetsområde.

När det är relevant ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion.

7 a §

Myndigheten ska, inom sitt verksamhetsområde, med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken främja integrationen av utrikes födda. Myndigheten ska därvid verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för utrikes födda kvinnor och män och erbjuda dem insatser som främjar en varaktig etablering på arbetsmarknaden.

Myndigheten ska även beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda.

7 b §

Myndigheten har ett samlat ansvar (sektorsansvar) för integrationsfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar följa utvecklingen av det integrationspolitiska delmålet om ekonomisk integration, bidra till att målet nås och vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

7 c §

Myndigheten ska förse regeringen med en årlig rapport om utvecklingen av det integrationspolitiska delmålet om ekonomisk integration.

26 a §

Inom myndigheten finns ett rådgivande organ som benämns Nationella integrationsrådet. Det rådgivande organet ska, med utgångspunkt i det nationella integrationspolitiska målet,

1. göra sektorsövergripande uppföljningar och bedömningar av utvecklingen av integrationen och integrationspolitikens resultat,

2. främja samverkan mellan myndigheter, regioner, kommuner, organisationer inom det civila sam-

hället, näringsliv, forskare och andra relevanta aktörer i genomförandet av politiken,

3. bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan relevanta aktörer, och

2. bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken.

Myndigheten ska årligen redovisa rådets vidtagna åtgärder och aktiviteter till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet). Redovisningen ska överlämnas senast den 28 februari året efter det år som redovisningen avser.

26 b §

Nationella integrationsrådet består av en ordförande och 12 andra ledamöter. Ordföranden ska ha bred kompetens inom det integrationspolitiska området. Av ledamöterna ska var och en av följande myndigheter ha en representant:

- 1. Arbetsförmedlingen,*
- 2. Diskrimineringsombudsmannen,*

3 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering,

4. Jämställdhetsmyndigheten,

5. Migrationsverket,

6. Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor,

7. Socialstyrelsen,

8. Statens skolverk,

9. Statistiska centralbyrån.

Av ledamöterna ska även två representera kommunerna och en representera länsstyrelserna.

26 c §

Nationella integrationsrådet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

26 d §

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att Nationella integrationsrådet tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningssenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

29 a §

Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter i Nationella integrationsrådet för en bestämd tid.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.2 Alternativa förslag om etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas

1.2.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.
13 §¹

Etableringsersättning, *etableringstillägg och bostadsersättning* till vissa nyanlända invandrare är *skattefria*.

Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare är *skattefria*.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Lagen tillämpas första gången för beskattningsåret 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:588.

1.2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

dels att 3 kap. 10–16 §§ och 10 kap. 8 § ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 3 kap. 10 och 13 §§ ska utgå,

dels att 2 kap. 13 §, 10 kap. 1, 3, 5 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

13 §

Etableringsersättning lämnas med 308 kronor per dag.

Etableringsersättning lämnas med ett belopp per dag som motsvarar 1,21 procent av prisbasbeloppet.

Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas dock etableringsersättning med 231 kronor per dag.

Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas dock etableringsersättning med ett belopp som motsvarar 1,01 procent av prisbasbeloppet per dag.

Etableringsersättningens storlek enligt paragrafen gäller för program som pågår på heltid.

13 a §

Med prisbasbelopp i 13 § avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Om ett belopp slutar på ett öretal, rundas det av till närmaste lägre kronotal.

10 kap.

1 §

Den som vill begära ersättning enligt denna förordning ska ansöka om ersättningen skriftligen. Detsamma gäller begäran om ökning av en ersättning.

Makar eller sambor som båda vill begära etableringstillägg enligt 3 kap. 10 § ska ansöka om tillägget gemensamt.

Kravet på skriftlighet enligt första stycket gäller inte ansökningar om ersättning för resor enligt 3 kap. 3 §.

Kravet på skriftlighet gäller inte ansökningar om ersättning för resor enligt 3 kap. 3 §.

3 §

En ansökan om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, *etableringstillägg eller bostadsersättning* ska ges in till och prövas av Försäkringskassan.

En ansökan om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning *eller etableringsersättning* ska ges in till och prövas av Försäkringskassan.

5 §

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, *etableringstillägg och bostadsersättning* får inte lämnas för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden, om det inte finns särskilda skäl.

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning *och etableringsersättning* får inte lämnas för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden, om det inte finns särskilda skäl.

Ersättning för resor, logi och dubbelt boende och vissa andra kostnader enligt 3 kap. 1–9 §§ får inte lämnas för kostnader som uppstår före en ansökan, om det inte finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan *eller för etableringstillägg och bostads-*

Första stycket gäller inte etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan.

ersättning som lämnas under tiden för kartläggning och upprättandet av en individuell handlingsplan.

9 §

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, *etableringstillägg och bostadsersättning* beräknas och betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i efterskott.

Etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan får dock betalas ut oftare än månadsvis i efterskott. *Detsamma gäller etableringstillägg och bostadsersättning som lämnas under tiden för kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan.*

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning *och* etableringsersättning beräknas och betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i efterskott.

Etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan får dock betalas ut oftare än månadsvis i efterskott.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättning som avser tid före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens direktiv

Den 25 maj 2022 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden (dir. 2022:42, se bilaga 1). I utredningens uppdrag ingick bland annat att föreslå om målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram bör utvidgas, hur ramtiden för etableringsprogrammet kan anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser samt hur etableringsprogrammet kan bli mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden. Den 31 maj 2023 redovisades utredningens uppdrag i dessa delar i delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24).

Genom tilläggsdirektiv den 30 mars 2023 utvidgades utredningens uppdrag (dir. 2023:42, se bilaga 2). Utredaren skulle också bland annat analysera och lämna förslag på hur integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Styrningen och uppföljningen av måluppfyllelsen på integrationsområdet behöver tydligare inkludera flera olika dimensioner av integration – social, kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 29 juni 2023 utvidgades uppdraget ytterligare (dir. 2023:101, se bilaga 3). Utredaren fick nu även i uppdrag att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället. Den del av uppdraget som avsåg att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken samt frågan om hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras inom integrationspolitiken redovisades i delbetänkandet *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12).

I tilläggsdirektiven som beslutades den 29 juni 2023 fick utredaren också i uppdrag att utreda förändringar av ersättningar till nyanlända för ökade incitament att börja arbeta. I denna del ingick att

- analysera om regelverket för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid,
- utifrån analysen lämna förslag på hur regelverket för ersättningarna bör förändras,
- oavsett resultatet av analysen lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I samband med det ändrade uppdraget förlängdes utredningstiden till den 31 maj 2024.

I detta slutbetänkande *Styrkraft för lyckad integration* redovisas dels uppdraget om styrning och uppföljning av måluppfyllelsen på integrationsområdet, dels uppdraget om översyn av ersättningarna till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet.

2.2 Utgångspunkter och avgränsningar

2.2.1 Nya mål för integrationspolitiken

Den del av uppdraget som avser styrning och uppföljning av måluppfyllelsen på integrationsområdet utgår ifrån de förslag till mål och delmål för integrationspolitiken som utredningen lämnade i delbetänkandet *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12). Där beskrivs bland annat att den huvudsakliga målgruppen för integrationspolitiska insatser och åtgärder är utrikes födda kvinnor och män, och att inriktningen är att politiken ska bidra till att utjämna skillnaderna i utfall jämfört med inrikes födda.

Utredningens förslag till övergripande mål för integrationspolitiken är:

Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter som övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige tar ansvar för att bli en del av det svenska samhället och att samhället ger möjligheter att fullt ut delta och bidra i arbets- och samhällslivet.

För en framgångsrik integrationspolitik är det avgörande att insatser som vidtas bygger på ett solitt och evidensbaserat kunskapsunderlag och inte på allmänna föreställningar om tillståndet för integrationen av utrikes födda. För att kunna följa upp måluppfyllelsen på integrationsområdet föreslogs även delmål som konkretiserar det övergripande målet och anger inriktningen inom fem områden där det finns relevanta indikatorer som kan följas över tid och där det går att ange ett önskvärt utfall. Utredningen har föreslagit följande delmål.

1. Ekonomisk integration: Andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka.
2. Språklig integration: Kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.
3. Utbildning och kvalificering: Fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska genomföra en utbildning på gymnasial nivå och ges möjlighet till kvalificering för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.
4. Demokratisk integration: Utrikes födda kvinnors och mäns deltagande i demokratiska processer ska öka.
5. Social integration: Fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska uppleva tillhörighet och delaktighet i samhället samt kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv.

Regeringen har i vårändringsbudgeten för 2024 (prop. 2023/24:99 avsnitt 5.13) föreslagit följande mål för integrationspolitiken.

Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del

av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

2.2.2 Ersättningar till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet

Etableringsprogrammet syftar till att ge nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga ett samordnat och individanpassat stöd för att de snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i det svenska samhället. De flesta nyanlända har behov av att komplettera sin utbildning, lära sig svenska och tillägna sig kunskaper om det svenska samhället för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och bli fullt delaktiga i samhällslivet. De ersättningar som vissa nyanlända får är villkorade med aktivt deltagande i etableringsinsatser. I samband med etableringsreformen 2010 utformades ersättningarna till nyanlända flyktingar och deras anhöriga som deltar i etableringsinsatser på ett sådant sätt att ett regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd skulle undvikas. Ersättningarna har emellertid inte justerats för pris- och kostnadsökningar sedan de infördes 2010, vilket innebär att många nyanlända i dag är i behov av kompletterande ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning.

Att ha ett arbete är en grundläggande förutsättning för att bli integrerad i samhället. Arbete och egen inkomst förknippas med såväl ekonomisk frihet, självbestämmande som möjlighet att göra egna livsval. Att ha ett arbete ger i många fall även möjlighet att utöka sitt sociala nätverk och förbättra kunskaperna i det svenska språket. Arbete kan också vara en källa till gemenskap och känsla av att höra till i samhället. Det finns även ett tydligt stöd för att utrikes föddas arbetsmarknadsintegration har stor betydelse för deras barns förutsättningar att lyckas i skola och arbetsliv. Ett aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet minskar risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen.

Jämfört med försörjningsstöd innebär etableringsersättning generellt sett starkare ekonomiska drivkrafter till arbete. Förutom de ekonomiska drivkrafterna att arbeta innebär också försörjningskravet vid anhörginvandring starka incitament för den som vill återförenas

med sin familj att etablera sig på arbetsmarknaden, bli självförsörjande och ordna en egen bostad. Likaså försörjningskravet för att få permanent uppehållstillstånd, som förutsätter en varaktig inkomst från eget arbete, är i sig ett starkt incitament för den enskilde att anstränga sig och ordna en egen försörjning genom arbete.

I en diskussion om utformningen av ersättningarna till nyanlända som deltar i etableringsinsatser måste man också anlägga ett bredare perspektiv än de kortsiktiga ekonomiska incitamenten att arbeta. Sänkta ersättningar kan ge icke önskvärda effekter. Danska studier av effekterna av sänkta ersättningar till nyanlända flyktingar visar att det på kort sikt å ena sidan bidrog till ökad sysselsättningsgrad och ökade arbetsinkomster men å andra sidan ledde till ett starkt minskat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och en kraftig inkomstminskning för berörda hushåll. De ökade ekonomiska drivkrafterna att arbeta hade minst effekt för grupper med svaga förutsättningar på arbetsmarknaden (Rosholm och Vejlin 2010; Andersen m.fl. 2012). På längre sikt avtog de positiva sysselsättningseffekterna för män, medan kvinnors utträde från arbetskraften kvarstod över tid. Dessutom ökade antalet egendomsbrott bland både kvinnor och män, barnens deltagande i barnomsorg och förskola minskade, skolresultaten försämrades och tonårskriminaliteten ökade (Andersen m.fl. 2019).

2.2.3 Avgränsningar

Utredningens uppdrag redovisas med utgångspunkt i gällande rätt. Enligt gällande regelverk har nyanlända som deltar i etableringsprogrammet och som, trots ersättningarna för deltagande i etableringsinsatser, inte själva kan tillgodose sina behov rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Nyanlända har också rätt till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner såsom föräldrapenning, barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag.

Det nuvarande regelverket är emellertid föremål för översyn och utreds för närvarande av flera utredningar som regeringen har tillsatt. Bland annat har en kommitté fått i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommit-

tén ska även lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning (dir. 2023:149). Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.

Vidare har en särskild utredare fått i uppdrag att bland annat utreda och ta fram förslag på åtgärder för att öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd (dir. 2022:24). Utredaren ska även lämna förslag på en modell för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka incitamenten till arbete (dir. 2023:70). Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

De förslag som lämnas av dessa utredningar kan, om de blir verkliga, förväntas få konsekvenser för de förslag och bedömningar som läggs fram i detta betänkande.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits med stöd av en expertgrupp med medverkan av forskare, företrädare för myndigheter med ansvar och uppdrag inom viktiga områden för integrationspolitiken, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt sakkunniga från berörda departement inom Regeringskansliet. Expertgruppen har haft två möten sedan arbetet med detta slutbetänkande påbörjades.

Under våren 2024 har utredningen även genomfört särskilda möten med företrädare för Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Socialstyrelsen, Statens skolverk och SKR för att diskutera inriktningen på utredningens förslag, framför allt vad gäller en förstärkt styrning av integrationspolitiken.

Vidare har utredningen samrått med utredningar med närliggande uppdrag i syfte att utbyta erfarenheter och preliminära resultat. Bland annat har vi haft kontakter med Utredningen om Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16), Utredningen om Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (S 2023:12), Utredningen om En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (Fi 2023:08) och Utredningen om Införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08).

Som underlag för den kvantitativa analysen har utredningen bland annat använt registerdata sammanställd av Statistiska centralbyrån (SCB) i databasen Stativ, SCB:s analysflödesdatabas samt SCB:s FASIT-modell. FASIT är en mikrosimuleringsmodell som beräknar konsekvenserna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfererings-systemen för individer och hushåll. Förutsättningarna för beräkningarna redovisas i *avsnitt 7.2* och en beskrivning av FASIT-modellen återfinns i *bilaga 5*.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens uppdrag avser som framgår två olika delar – styrning och uppföljning av integrationspolitiken i stort, samt ersättningar till nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga som deltar i etableringsprogrammet. Den första delen redovisas i kapitel 3–5 och den andra delen i kapitel 6–8. Betänkandets kapitel är disponerade som följer.

I *kapitel 3* beskrivs utmaningar med styrning av ett tvärsektorielt politikområde, dagens styrning mot integrationspolitikens mål, komplement till traditionell resultatstyrning och svagheter i den nuvarande styrningen av integrationspolitiken.

I *kapitel 4* presenteras utredningens förslag för en förstärkt strategisk och sammanhållen styrning av integrationspolitiken.

I *kapitel 5* redovisas utredningens bedömningar när det gäller uppföljning av integrationspolitiken. I kapitlet presenteras bland annat vissa utgångspunkter för att kunna följa upp det övergripande integrationspolitiska målet och vilka indikatorer som bör användas för uppföljning och analys inom respektive delmål.

I *kapitel 6* beskrivs ersättningarna för deltagare i etableringsprogrammet. I kapitlet ges även en översikt av andra sociala förmåner och stöd som kan påverka nyanländas inkomster, däribland vissa socialförsäkringsförmåner, subventionerad barnomsorg och ekonomiskt bistånd. Även incitamentseffekter kopplade till dessa olika förmåner och bidrag diskuteras.

I *kapitel 7* redovisas utredningens beräkningar och analys av de ekonomiska incitamenten att arbeta för deltagare i etableringsprogrammet.

I *kapitel 8* redovisas utredningens förslag till hur regelverket för ersättningsarna för deltagare i etableringsprogrammet bör förändras. Förslagen bygger på den analys som utredningen har gjort av incitamenten för nyanlända att börja arbeta eller utöka sin arbetstid och som redovisas i kapitel 7. I *avsnitt 8.3* redovisas utredningens uppdrag att, oavsett resultatet av analysen, lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas.

I *kapitel 9* lämnas förslag på ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

I *kapitel 10* redovisas konsekvenser av utredningens förslag.

2.5 Definitioner och förklaringar av vissa begrepp

Ersättningsgrad: Används som mått på det ekonomiska utbytet av att arbeta. Anger den disponibla inkomsten när man inte arbetar (summan av bidrag och ersättningar) som en andel av den disponibla inkomst man skulle få vid heltidsarbete.

Etableringsprogrammet: Det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet för etableringsprogrammet.

Flyktingmottagna: Personer som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Flyktingmottagna i åldern 20–66 år utgör målgruppen för etableringsprogrammet.

Grund för bosättning: Beslutsgrunden (skälet) för uppehållstillstånd i samband med att en person första gången folkbokförs i Sverige. Fyra huvudkategorier är flykting, familjeband, arbete samt studier.

Invandrad: En utrikes född person som har för avsikt att bosätta sig i Sverige minst ett år och har folkbokfört sig i landet.

Jobbchans: En skattad sannolikhet att börja arbeta där hänsyn har tagits till andra faktorer som kan påverka arbetsmarknadsutfallet.

Marginaleffekt: Används som mått på det ekonomiska utbytet av att arbeta. Anger hur stor del av en löneökning som individen inte får behålla när denne ökar sin löneinkomst på marginalen. Ju högre margineffekten är desto sämre blir det ekonomiska utbytet av att utöka sin arbetstid.

Nyanländ utrikes född: En utrikes född person som har varit folkbokförd i Sverige kortare tid än tre år.

Sfi: Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. En grundläggande utbildning i svenska språket för ungdomar från 16 år och vuxna bosatta i Sverige som saknar grundkunskaper i svenska.

Tredjelandsmedborgare: En person som är medborgare i ett land utanför EU/EES eller Schweiz.

Tröskeleffekt: Används som mått på det ekonomiska utbytet av att arbeta. Anger hur stor andel av lönen som går bort i skatt, ökade avgifter eller minskade transfereringar när individen går från att inte arbeta till att arbeta.

Uppehållstillstånd: En utländsk medborgare (inte EU/EES-medborgare) som vill stanna i Sverige mer än tre månader måste ha uppehållstillstånd. Beslut om uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket och är som regel tidsbegränsade. Särskilda krav gäller för att få permanent uppehållstillstånd i Sverige (se SOU 2024:12 avsnitt 4.3.1). Ett sådant tillstånd innebär en rätt att bo och arbeta i Sverige under en obegränsad tid.

Utländsk bakgrund: En person som är utrikes född eller som är född i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

3 Hur styrs integrationspolitiken?

3.1 Inledning

Integrationspolitiken är ett tvärsektorielt politikområde, vilket innebär att det krävs insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelverk för att förverkliga politiken. Politiken omfattar flera politikområden och ett flertal myndigheter. Även andra aktörer såsom kommuner, arbetsmarknadens parter, civilsamhällets organisationer m.fl. är viktiga för att politikens mål ska uppnås. I detta kapitel beskrivs hur styrningen av integrationspolitiken ser ut i dag. Syftet är att identifiera glapp och svagheter i styrningen som behöver åtgärdas för att utvecklingen av integrationen och resultaten av regeringens politik ska kunna följas upp och politikens mål ska få större genomslag.

Eftersom integrationspolitiken skär genom flera av förvaltningens sektorer är det svårt för regeringen både att få en helhetsbild av utvecklingen och att styra politiken på ett sammanhållet sätt. I *avsnitt 3.2* diskuteras inledningsvis de särskilda utmaningar som är förknippade med styrning av tvärsektorieella områden.

I *avsnitt 3.3* redovisas hur dagens styrning är utformad vad gäller dels mål och uppföljning för politikområdet, dels författningssenliga insatser som ska bidra till integrationen av utrikes födda kvinnor och män, samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Regeringen har enligt Statskontoret (2022a) bättre förutsättningar att få genomslag för sin styrning i tvärsektorieella frågor om regeringen arbetar genom de ordinarie processerna för myndighetsstyrning, såsom myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och myndighetsdialog. I *avsnittet* beskrivs hur statliga myndigheters ansvar för att genomföra integrationspolitiken är reglerat i dag och vilka myndigheter som har instruktionsenliga uppdrag med anknytning till integration inom sina ansvarsområden.

I *avsnitt 3.4* redovisas kommunernas ansvar inom integrationsområdet. En kort beskrivning ges också av myndigheters och kommuners samverkan med civilsamhällets organisationer vid genomförande av insatser som underlättar integrationen av utrikes födda.

I *avsnitt 3.5* beskrivs andra styrformer som kan användas för att komplettera resultatstyrningen av tvärssektoriella politikområden och i vilken utsträckning dessa olika former av styrning används inom integrationspolitiken. Jämförelser görs även med jämställdhetspolitiken, ungdomspolitikerna och funktionshinderspolitiken.

För att styrningen av integrationspolitiken ska bli träffsäker och effektiv krävs även kunskap om framgångsfaktorer och hinder för integration. I *avsnitt 3.6* ges en översiktlig beskrivning av utvärdering och forskning inom integrationsområdet.

I *avsnitt 3.7* sammanfattas svagheterna i den nuvarande styrningen av integrationspolitiken.

3.2 Utmaningar med styrning av ett tvärssektoriellt politikområde

3.2.1 Resultatstyrning är grunden för regeringens styrning

Integrationspolitiken omfattas, i likhet med alla andra politikområden, av resultatstyrningen i staten. Resultatstyrning innebär i stora drag att regeringen sätter mål, delegerar ansvar till myndigheter för hur målen ska uppnås och att myndigheterna återrapporterar om uppnådda resultat. Resultatstyrningen förutsätter att de politiska målen som formulerats på en övergripande nivå omvandlas och konkretiseras till operativa mål, uppgifter och uppdrag samt resultatkrav för myndigheterna. Resultatstyrningen förutsätter också analys och uppföljning av hur verksamheten kan förbättras från såväl myndigheternas sida som från regeringen.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) gjorde regeringen bedömningen att myndighetsstyrningen behövde utvecklas.¹ Resultatstyrningen skulle enligt regeringen även fortsättningsvis vara ett viktigt styrmedel, men den behövde bli mer flexibel för att bättre kunna svara mot regeringens styrbehov. Det fortsatta arbetet

¹ Bedömningen grundades på de brister och problem i styrningen som bland annat Riksrevisionen (2005b; 2006), Styrtredningen (SOU 2007:75) och Förvaltningskommittén (SOU 2008:118) hade pekat på.

med att utveckla resultatstyrningen skulle inriktas mot en mer långsiktig och strategiskt orienterad myndighetsstyrning. Det var också angeläget att styrsignalerna blev färre och tydligare.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) betonade regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter bör vara tydlig och resultatnriktad. Med tydlig avsåg att myndighetens uppdrag ska preciseras genom att regeringen anger uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar. Mål och uppgifter till myndigheterna ska formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Begreppet resultat avsåg främst de prestationer som myndigheterna åstadkommer och de effekter som prestationerna leder till. Den årliga styrningen av myndigheterna ska inriktas mot verksamhetens resultat utifrån det instruktionsenliga uppdraget. Regeringens ambition var att skapa förutsättningar för en styrning som var långsiktig och i högre grad anpassad till myndigheternas verksamheter och regeringens styrbehov.

I propositionen pekade regeringen även på att övergripande mål kan fungera som vägledning, men att de som regel inte är lämpliga att användas direkt i verksamhetsstyrningen. Detta innebär att Regeringskansliet har en strategiskt viktig uppgift i att ta fram underlag som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut med styrverkan i statsförvaltningen.

Under 2011 beslutade riksdagen om en ny budgetlag (2011:203). I budgetlagen finns en bestämmelse om att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen (10 kap. 3 §). I förarbetena till den nya budgetlagen framhöll regeringen att det var angeläget att budgetförslaget i budgetpropositionen var väl underbyggt med bland annat redovisningar av uppnådda resultat (prop. 2010/11:40). I första hand är det effekterna av statens verksamhet och de bidrag som statens resursinsatser inneburit som ska redovisas i förhållande till de mål som riksdagen beslutat om. Regeringen menade dock att redovisningen kan skilja sig från fall till fall och att hela verksamheten inom ett visst område inte heller kan redovisas varje år. Resultatredovisningar kan förutom i budgetpropositionen även lämnas i andra sammanhang, såsom fördjupade analyser av sektorsövergripande områden i skrivelser och särpropositioner.

3.2.2 Sektorisering och stuprör

Den svenska förvaltningen är sektoriserad, vilket innebär att både Regeringskansliet och de statliga myndigheterna är uppdelade och organiserade i olika sektorer och sakområden. Integrationspolitiken är dock ett, av flera, tvärsektoriella politikområden. Utmärkande drag för tvärsektoriella politikområden är att de omfattar många olika områden och att frågorna ofta går in i varandra.

I utredningens direktiv har regeringen framhållit att styrningen tydligare behöver inkludera social, kulturell, ekonomisk, språklig samt demokratisk integration och anpassning (dir. 2023:42, se bilaga 2). Integrationspolitiken omfattar därmed en bredd av frågor som till exempel arbete, försörjning, utbildning, inflytande, hälsa, bostad och kultur. Kopplingarna är starka till flera andra politikområden.

Integrationspolitiken är bland annat nära besläktad med migrationspolitiken, som sätter ramarna för vilka utrikes födda personer som kan få tillstånd att långvarigt bosätta sig i landet. Med en kravbaserad integrationspolitik förstärks kopplingen till migrationspolitiken ytterligare. De rättsliga krav som kan ställas på utrikes födda att integrera sig i arbets- och samhällslivet utgörs av försörjningskrav och krav på kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället som kan ställas som villkor för att beviljas permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap (se SOU 2024:12 avsnitt 4.5). Integrationspolitiken är också nära sammanflätad med bland annat arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, eftersom många utrikes födda kvinnor och män, i synnerhet när de är nyanlända, behöver tillgång till kompetenshöjande insatser för att kunna etablera sig i arbets- och samhällslivet. Integrationspolitikens övergripande mål om samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter för utrikes födda kvinnor och män som för den övriga befolkningen sätter fokus på lika-behandling och jämställdhet. Detta medför att kopplingen är stark också till andra tvärsektoriella politikområden som jämställdhetspolitiken och politiken mot diskriminering.

Politisk måluppfyllelse på integrationsområdet skär således tvärs över olika politikområden, myndighets- och huvudmannagränser. Den sektoriserade förvaltningen medför dock att den statliga resultatstyrningen karaktäriseras av en hög grad av ”stuprörsstyrning”. Att styra tvärsektoriell politik innebär därför särskilda utmaningar. De förändringar av resultatstyrningen i staten som genomförts som

en följd av 2010 års förvaltningspolitiska proposition kan dessutom ha bidragit till en ökad sektorisering och därmed förstärkt problemen med hur sektorsövergripande prioriteringar kan ges utrymme.

De ökade svårigheterna att få genomslag för tvärsektoriella prioriteringar kopplas i en rapport från Statskontoret till renodlingen av myndigheternas styrdokument. Resultatstyrningen har en inbyggd risk för suboptimering eftersom stor vikt läggs vid den enskilda myndighetens resultat inom det område där myndighetens huvudsakliga uppdrag ligger. Detta kan skapa barriärer mot angränsande myndigheters ansvarsområden. Störst problem finns för politiska prioriteringar som spänner över många områden. Risken för suboptimering förstärks ytterligare när styrdokumenterna renodlas till respektive myndighets kärnuppdrag. Den utbyggda mötesstrukturen mellan departement och myndigheter som har växt fram som komplement till den formella styrningen används sällan för att hantera sektorsövergripande frågor. Författarna pekar på att det som kallas för stuprörstänkande och sektorisering i stället riskerar att förstärkas ytterligare (Statskontoret 2013).

Problemen att kombinera resultatstyrningen av olika verksamheter med att få genomslag för regeringens tvärsektoriella prioriteringar är inte nya utan har uppmärksammats i olika utredningar under de senaste 20 åren. Bland annat diskuterade den parlamentariska *Ansvarskommittén* dessa problem och beskrev dem i termer av "sektorisering och tilltagande invävdhet" (SOU 2007:10 s. 75 f). Kommittén framhöll att arbetsfördelning och en långtgående specialisering är en nödvändig förutsättning för att kunna hantera ett omfattande och mångfasetterat offentligt åtagande. De statliga myndigheterna ingår som kraftfulla aktörer i sina respektive sektorer. Men samtidigt finns det avigsidor med den sektorisering som skapas av dessa strukturer. Till exempel skapar sektorsgränserna stora problem för individer som har behov av insatser från flera offentliga system samtidigt.

För att få ökat genomslag för integrationspolitikens mål krävs således ändamålsenliga styrformer som förmår beakta sektorsövergripande prioriteringar. Utmaningen handlar om att hitta sätt att hantera sektoriseringens avigsidor och ge förutsättningar för att driva de tvärsektoriella integrationsfrågorna effektivt genom de olika samhällssektorer som har det konkreta verksamhetsansvaret.

3.2.3 Flernivåstyrning

I likhet med många andra politikområden fördelar sig ansvar och uppgifter inom integrationspolitiken också över flera olika samhällsnivåer. Utrikes födda kvinnor och män, samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund, påverkas av beslut som fattas både lokalt, regionalt och nationellt. Det innebär att många olika aktörer på flera olika nivåer behöver genomföra insatser för att statens mål ska kunna förverkligas.

Den statliga styrningen av kommuner och regioner sker genom lagstiftning, genom att myndigheter gör uppföljningar, stödjer eller utövar tillsyn över den kommunala verksamheten samt genom andra typer av styrmedel, till exempel specialdestinerade statsbidrag. Under de senaste decennierna har nya styrformer tillkommit, i form av bland annat överenskommelser, handlingsplaner och kunskapsstyrning. Statskontorets bedömning är att den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna (Statskontoret 2016a).

Kommunallagen (2017:725) reglerar kommunernas verksamhet i stort. Integration finns inte uttryckt i kommunallagen, men *likställighetsprincipen*, att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar² lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 §), gäller oavsett födelseland. Kommunerna, inklusive regionerna, har betydelse för integrationspolitiken utifrån flera olika roller. För det första är kommuner politiska organisationer och utgör en del i den struktur som ska förverkliga de beslut som fattas av regering och riksdag. För det andra är kommunerna stora arbetsgivare. För det tredje är kommunerna utförare av verksamhet och service till medborgarna. Det är till exempel kommuner som har huvudansvaret för stora delar av den offentliga utbildningsverksamheten som nyanlända kvinnor och män behöver ta del av för att tillägna sig grundläggande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.

² Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Medlem av en kommun är också en medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte ska folkbokföras där. Medlem av en region är den som är medlem av en kommun inom regionen, se 1 kap. 5–6 §§ kommunallagen.

3.2.4 Uppföljning och resultatredovisning

Resultatstyrningen ställer krav på att det finns goda möjligheter att följa upp resultaten. Behovet av uppföljning blir stort när myndigheterna inom givna ramar ges stor frihet att bestämma hur det uppdrag man fått ska utföras. Regeringen måste då med hjälp av uppföljning kunna säkerställa att effekten blir i enlighet med den politiska avsikten. Myndigheternas redovisning ska framför allt avse verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion.

Regeringen ska i sin tur i budgetpropositionen redovisa både effekterna av statens verksamhet och de bidrag som statens resursinsatser har inneburit i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om. Mellan myndigheternas redovisningar av resultat utifrån de uppdrag de har och regeringens redovisning av effekterna i relation till de övergripande målen uppstår ofta ett glapp. För att överbrygga detta glapp mellan regeringens ansvar att redovisa effekter i relation till de politiska målen och förvaltningsmyndigheternas redovisning av sina respektive resultat på mer avgränsade områden behöver Regeringskansliet ofta tillgång till kompletterande analyser. Resultaten inom ett politikområde behöver också vägas samman. På vissa politikområden finns särskilda analysmyndigheter som har i uppdrag att lämna sammanlagda resultatbedömningar för sina respektive områden.

I regeringens ansvar inför riksdagen ingår således att redovisa och bedöma resultat i förhållande till mål på den övergripande nivån. För resultatredovisningar inom tvärsektoriella politikområden, såsom integrationspolitiken, är behoven av kompletterande analyser och sammanvägda resultatbedömningar särskilt uttalade. Inom flera tvärsektoriella politikområden finns därför en särskild myndighet, en tvärmyndighet, med ansvar att lämna sammanvägda resultatredovisningar till Regeringskansliet (se avsnitt 3.5). När sådana myndigheter saknas landar uppgiften att göra sammanvägda bedömningar av resultaten fullt ut på Regeringskansliet.

Integrationspolitikens mål griper således över flera olika politikområden och resultaten beror på vad många aktörer på olika nivåer och i olika sektorer gör. Uppföljningen av resultaten i förhållande till integrationspolitikens mål behöver därför ske både sektorsvis och sektorsövergripande för att regeringen ska kunna redovisa en hel-

hetsbild till riksdagen av hur utvecklingen och resultaten ser ut inom integrationsområdet.

3.2.5 Styrningen behöver samordnas

Tvärsektoriella frågor ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter. I dessa frågor behöver alltså styrningen av en myndighet eller verksamhet vara samordnad med styrningen av andra berörda myndigheter och verksamheter (Statskontoret 2022a).

För att kunna hantera tvärsektoriella frågor krävs det också ofta att myndigheter samverkar med varandra och med andra aktörer. Myndigheter både kan och bör ta egna initiativ till samverkan. I Statskontorets studie om styrning i tvärsektoriella frågor framkommer att myndighetsrepresentanter ser samverkan som en självklar del av sin verksamhet. För myndigheterna handlar det inte om huruvida de ska samverka kring tvärsektoriella frågor eller inte, utan snarare om *hur* de ska samverka med varandra (Statskontoret 2022a). Det är också vanligt förekommande att regeringen ger flera myndigheter i uppdrag att samverka kring genomförandet av olika frågor av tvärsektoriell karaktär.

Integrationspolitiken behöver alltså samordnas både vad gäller uppdragen till respektive myndighet och för att ge förutsättningar för en väl fungerande samverkan mellan myndigheter och med andra aktörer som är viktiga för att politikens mål ska kunna uppnås.

3.3 Dagens styrning mot integrationspolitikens mål

3.3.1 Riksdagsbundet mål för integrationspolitiken

Det nuvarande målet för integrationspolitiken beslutades av riksdagen 2008 och är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.³

I delbetänkandet *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12) har utredningen föreslagit ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken. Vi har också föreslagit en målstruktur med fem kom-

³ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

pletterande delmål. Utgångspunkten för utredningens förslag är att den nya målstrukturen ska bidra till bättre förutsättningar för styrning och uppföljning av integrationspolitiken.

I vårändringsbudgeten för 2024 (prop. 2023/24:99) har regeringen föreslagit ett nytt övergripande mål som bygger på utredningens förslag i delbetänkandet:

Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

3.3.2 Vissa indikatorer redovisas i budgetpropositionen

Både det nuvarande målet för integrationspolitiken och det övergripande mål som utredningen och regeringen har föreslagit är brett. Enligt regeringen ska målet för integrationspolitiken främst uppnås genom generella åtgärder för hela samhället. Det innefattar åtgärder bland annat inom områden som arbetsmarknad, utbildning, folkhälsa, hälso- och sjukvård samt bostäder. För att nå målet behöver dock de generella åtgärderna även kompletteras med riktade åtgärder (prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13).

Målet omfattar således betydligt mer än de insatser för nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga som finansieras inom utgiftsområdet. Resultatredovisningen i budgetpropositionen är därför uppdelad i två delar. Den första delen av redovisningen beskriver den generella utvecklingen för utrikes födda, i synnerhet utomeuropeiskt födda, på olika områden. Resultatredovisningen i denna del utgår ifrån följande indikatorer:

- Arbetsmarknad: arbetskraftsdeltagande, sysselsättning, arbetslöshet, tidsbegränsade anställningar, inkomst från arbete, mottagare av långvarigt ekonomiskt bistånd, samt etableringsgrad för nyanlända flyktingar och deras anhöriga.

- Utbildning: deltagande i förskola, kunskapsresultat i grundskolan, genomströmning i gymnasieskolan och deltagande i kommunal vuxenutbildning.
- Hälsa: det allmänna hälsotillståndet.
- Boende: trångboddhet.

Den andra delen av resultatredovisningen i budgetpropositionen följer anslagsstrukturen inom utgiftsområdet. De statliga utgifter som redovisas på utgiftsområdet omfattar framför allt statens ersättning till kommuner vid flyktingmottagande, dvs. ersättning för kostnader som är relaterade till mottagandet av nyanlända inklusive ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. I denna del baseras resultatredovisningen i huvudsak på återrapporteringar från länsstyrelserna och Migrationsverket.

3.3.3 Samordningsfunktion inom Regeringskansliet

Arbetsmarknadsdepartementet ansvarar i dag för att samordna regeringens integrationspolitik. Uppgiften är fördelad till Enheten för integration och arbetet mot utanförskap (IU-enheten) som enligt departementets arbetsordning⁴ svarar för frågor och ärenden om

1. samordning och utveckling av frågor om utrikes föddas integration och etablering i det svenska samhället, om sådana ärenden inte hör till någon annan enhet i departementet,
2. bosättning och kommunmottagande av vissa nyanlända invandrare,
3. utanförskap på nationell, regional och lokal nivå, och
4. översättare och tolkar.

Inom Arbetsmarknadsdepartementet finns också ansvaret för styrningen av arbetsmarknadspolitiken och jämställdhetspolitiken samt politiken mot diskriminering, som är viktiga politikområden också för att uppfylla de integrationspolitiska målen.

Styrningen av verksamheter som avser integration sker även inom områden som ligger under andra departement. Exempelvis ansvarar

⁴ Regeringskansliets föreskrifter om arbetsordning för Arbetsmarknadsdepartementet, RKF 2024:1 bilaga 1.

Utbildningsdepartementet för frågor om förskola, skola och kommunal vuxenutbildning, där bland annat svenska för invandrare (sfi) är en central integrationspolitisk insats, och för insatser som avser bedömning och erkännande samt komplettering av utbildning från andra länder.

Statskontoret (2022a) framhåller att de olika funktioner som finns inom Regeringskansliet för att samordna arbetet med tvärssektoriella frågor kan bidra med att sätta regeringens politik i ett sammanhang och att kommunicera den inom Regeringskansliet och till myndigheterna. Samtidigt saknar dessa funktioner ofta tillräckliga resurser och deras roll är ofta otydlig. Statskontoret pekar även på att myndighetshandläggarna är centrala i arbetet med tvärssektoriella frågor, men att de ofta saknar rätt förutsättningar för att arbeta strategiskt med sådana frågor.

Uppgiften att ansvara för samordning och utveckling av integrationspolitiska frågor är som framgår ovan en av IU-enhetens fyra uppgifter. För närvarande har enheten ett tiotal medarbetare.

3.3.4 Riktade integrationsåtgärder

Från 1970-talet fram till i dag har den huvudsakliga inriktningen för invandrar- och integrationspolitiken varit att den ska bygga på den generella politiken. Det har inneburit att säråtgärder som riktar sig till utrikes födda som grupp inte bör förekomma efter den första tiden i Sverige. Under många år har politiken därmed främst fokuserat på nyanlända invandrare.⁵

Även enligt nuvarande regering nås målet för integrationspolitiken främst genom generella åtgärder. För att skapa bättre förutsättningar för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet finns dock ett flertal riktade insatser inom till exempel språk, arbetsmarknad och utbildning. En sammanställning av de riktade författningsreglerade insatserna för integration finns i tabell 3.1.

Som framgår av tabellen är huvuddelen av de riktade insatserna avsedda för personer som relativt nyligen har invandrat till Sverige. Vissa av insatserna riktar sig enbart till nyanlända som tagits emot som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller som anhöriga till dessa personer (nyanlända flyktingmottagna). Staten har sedan lång tid

⁵ Integrationspolitikens framväxt och utveckling redovisas närmare i SOU 2024:12, kapitel 2.

tillbaka tagit ett särskilt ansvar för att flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga ska ges förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Hjälp med bosättning och tillgång till etableringsinsatser genom Arbetsförmedlingens etableringsprogram är insatser som med nuvarande reglering enbart riktar sig till dessa grupper.⁶

Andra insatser, såsom samhällsorientering och subventionerade anställningar, inkluderar en bredare grupp nyanlända tredjelandsmedborgare. Sfi, bedömning och erkännande av utländsk utbildning och kompletterande utbildningar inom högskolan är exempel på insatser som är viktiga för många nyanlända men vänder sig till samtliga som har behov av insatsen, oavsett födelseregion och hur länge individen har varit bosatt i landet.

Tabell 3.1 Författningsreglerade integrationsinsatser

Insats	Målgrupp	Reglering	Ansvarig(a) aktörer(er)
Hjälp med bosättning	Nyanlända flyktingmottagna	Bosättningslagen (2016:38) Bosättningsförordningen (2016:39)	Migrationsverket Länsstyrelser Kommuner
Etableringsprogrammet	Nyanlända flyktingmottagna	Etableringslagen (2017:584) Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser	Arbetsförmedlingen Länsstyrelser Kommuner
Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)	Personer över 16 år som saknar grundläggande kunskaper i svenska	Skollagen (2010:800) 20 kap. Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning	Statens skolverk Kommuner
Samhällsorientering	Nyanlända flyktingmottagna och nyanlända familjeinvandrare	Lagen (2013:156) om samhällsorientering Förordningen (2010:1138) om samhällsorientering	Kommuner Länsstyrelser

⁶ Utredningen har i delbetänkande Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24) föreslagit att målgruppen för etableringsprogrammet ska utvidgas till att också omfatta övriga personer som invandrat till Sverige av familjeskäl från länder utanför EU/EES.

Insats	Målgrupp	Reglering	Ansvarig(a) aktörer(er)
Subventionerade anställningar	Nyanlända och långtidsarbetslösa	Förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd Förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb Förordningen (2022:807) om etableringsjobb	Arbetsförmedlingen
Insatser för sysselsättning, utbildning och social inkludering	Tredjelands-medborgare och invandrare är en av flera prioriterade målgrupper	Förordning (EU) 2021/1057 om inrättande av Europeiska socialfonden+	Svenska ESF-rådet
Uppsökande arbete för att erbjuda förskoleplats	Nyanlända barn och barn till nyanlända föräldrar	Skollagen 8 kap. 12 a §	Statens skolverk Kommuner
Språkintröduktion	Nyanlända ungdomar som inte är behöriga till gymnasiet	Skollagen 17 kap. 12 §	Statens skolverk Kommuner
Bedömning och erkännande av utländsk utbildning	Personer med examen från utländsk utbildning	Lissabonkonventionen (SÖ 2001:46)	Universitets- och högskolerådet, Statens skolverk, Socialstyrelsen m.fl.
Erkännande av yrkeskvalifikationer för reglerade yrken	Personer med erkända yrkeskvalifikationer från ett EES-land eller Schweiz	Lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer	Myndigheter med ansvar för reglerade yrken Rådgivningscentrum, Universitets- och högskolerådet
Kompletterande utbildning för att kunna utöva sitt yrke i Sverige	Personer med avslutad utländsk högskoleutbildning	Förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning	Universitet och högskolor

Utöver de riktade författningsreglerade insatserna som redovisas i tabell 3.1 finns även vissa statsbidrag som kan sökas för utvecklingsprojekt och verksamheter som syftar till att bidra till utrikes föddas integration i arbets- och samhällslivet. Ett exempel på ett sådant statsbidrag är de medel som länsstyrelserna fördelar till verksamheter som kommuner genomför i egen regi eller tillsammans med t.ex. civilsamhället enligt 37 a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Ett annat exempel är statsbidrag till arbetsmarknadens parter som fördelas av Arbetsförmedlingen enligt förordningen (2015:848) om statsbidrag för särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrares etablering på arbetsmarknaden.

3.3.5 Statliga myndigheters ansvar för genomförandet av politiken

Som beskrevs i föregående avsnitt ska integrationspolitikens mål främst uppnås genom generella åtgärder för hela samhället. Utgångspunkten i den statliga styrningen av integrationspolitiken har därför varit att varje myndighet och berörd organisation ansvarar för utrikes födda på samma sätt som för befolkningen i övrigt.

Principen om fackmyndigheternas ansvar reglerades tidigare i förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m.fl. I förordningen angavs bland annat att invandrares behov av samhällsservice alltid ska ingå bland de omständigheter som, inom ramen för tillgängliga resurser, ska beaktas vid planeringen av myndighetens verksamhet. Under 1986 gjordes en översyn av förordningen för att förtydliga myndigheternas ansvar. Dessa bestämmelser finns numera i förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

Enligt förordningen ska myndigheterna fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Myndigheterna ska även verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering. Myndigheterna ska vidare, inom ramen för tillgängliga resurser, ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska därvid uppmärksamma

att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare. Myndigheterna ska också delta i överläggningar enligt lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen när ombudsmannen finner det lämpligt.

Som redovisas i utredningens delbetänkande visade Riksrevisionens granskning av integrationspolitiken att regeringen till stora delar inte styrt myndigheterna utifrån integrationspolitikens mål och utgångspunkter. Bland annat framkom att regeringen inte har ställt krav för att följa upp om myndigheterna verkade utifrån målen i förordningen. Regeringens styrning upplevdes också som otydlig av myndigheterna, som efterfrågade förtydliganden av de övergripande integrationspolitiska målen och vägledning för att implementera de mål och uppdrag som angavs i förordningen och i regleringsbrevet (Riksrevisionen 2005a).⁷

Förordningen om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken har förblivit oförändrad fram till i dag.

3.3.6 Vissa myndigheters nuvarande uppdrag inom integrationsområdet

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt bland annat genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft och ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få ett arbete. Med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder ska myndigheten även stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd. Myndigheten ska även stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden bland annat genom att verka för att arbetssökande som har behov av det tar del av utbildning som är relevant för arbetsmarknadens kompetensförsörjning.⁸

Arbetsförmedlingen har en central roll när det gäller etableringen av nyanlända flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga i

⁷ I delbetänkandet finns en mer utförlig redovisning av regeringens åtgärder till följd av bland annat Riksrevisionens kritik, se SOU 2024:12 avsnitt 2.3 och 2.4.

⁸ 1–3 §§ förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

arbets- och samhällslivet. Enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare⁹, i det följande kallad etableringslagen, ansvarar Arbetsförmedlingen för att de erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsinsatser). Arbetsförmedlingen ska också samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.¹⁰

I Arbetsförmedlingens instruktion fanns tidigare en särskild bestämmelse om myndighetens ansvar för nyanlända. Enligt 6 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ansvarade myndigheten för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten skulle inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Detta ansvar omfattade alla nyanlända invandrare, dvs. oavsett grund för uppehållstillstånd.

I instruktionen angavs vidare att Arbetsförmedlingen hade ett särskilt ansvar för vissa nyanlända invandrare, dvs. flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga, enligt etableringslagen. I Arbetsförmedlingens nuvarande instruktion (SFS 2022:811), som trädde i kraft den 1 december 2022, finns en bestämmelse som upplyser om att myndigheten också har uppgifter som framgår av etableringslagen (12 §). Någon bestämmelse om myndighetens ansvar för övriga nyanländas etablering på arbetsmarknaden finns inte längre kvar i myndighetens instruktion.

Arbetsförmedlingens särskilda ansvar för integrationen av nyanlända är således enligt nuvarande reglering begränsat till vissa nyanlända invandrare, nämligen flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga.¹¹

⁹ Etableringslagens målgrupp, dvs. vilka nyanlända invandrare som omfattas av lagen regleras i 1–3 §§.

¹⁰ 4 och 5 §§ etableringslagen.

¹¹ I delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) har utredningen föreslagit att målgruppen för etableringslagen, och därmed Arbetsförmedlingens ansvar, ska utvidgas till att också omfatta personer som invandrar av familjeskäl.

Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat byggd miljö, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering.¹² Enligt Boverkets instruktion ska myndigheten beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få bland annat för integration, boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet.¹³ Enligt uppgift från Boverket är uppdraget i instruktionen sannolikt en kvarleva från tiden då det fanns en storstadssatsning, som övergick i lokala utvecklingsavtal och som avslutades med det urbana utvecklingsarbetet. Myndigheten gör i dag inga löpande analyser av konsekvenserna för integrationen i enlighet med instruktionen och det görs inte heller någon särskild återkoppling om detta till regeringen.

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbetar för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte ska förekomma på några områden inom samhällslivet. Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter.¹⁴ Med etnisk tillhörighet avses nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.¹⁵

DO utreder anmälningar om diskriminering och trakasserier samt granskar hur arbetsgivare, högskolor och skolor arbetar för att förebygga diskriminering. DO utövar även tillsyn över att diskrimineringslagen följs, exempelvis att arbetsgivare och utbildningsanordnare vidtar aktiva åtgärder genom förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter.¹⁶

¹² 1 § förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

¹³ 7 § 10 förordningen med instruktion för Boverket.

¹⁴ DO:s uppgifter regleras i diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen.

¹⁵ 1 kap. 5 § 3 diskrimineringslagen.

¹⁶ Se 3 kap. och 4 kap. 1 § diskrimineringslagen.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör folkhälsa. Myndigheten ska verka för god och jämlik hälsa i hela befolkningen och i sin verksamhet fästa särskild vikt vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa. Myndigheten ska samordna folkhälsoarbetet på nationell nivå och stödja berörda aktörer i såväl genomförande som uppföljning av arbetsformer, metoder, strategier och insatser på folkhälsoområdet samt följa upp effekterna av dessa. Inom ramen för sitt samordnande ansvar ska myndigheten bidra till en god och jämlik hälsa genom att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda aktörer. Myndigheten ska även bistå regeringen med expertkunskap, underlag och information i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ansvarar också för kunskapsutveckling inom sitt verksamhetsområde samt för att inom detta identifiera, analysera och förmedla relevant kunskap till kommuner, regioner och andra berörda aktörer.¹⁷

Myndigheten ska vidare bland annat analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur dessa fördelas efter kön, etnisk eller kulturell bakgrund, socioekonomisk tillhörighet, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder.¹⁸

I utredningens arbete har det framkommit att Folkhälsomyndigheten inte anser att det är vare sig möjligt eller lämpligt att följa upp etnisk och kulturell bakgrund. Uppföljning görs i stället utifrån socioekonomi och födelseregion. Myndigheten redovisar data utifrån kön, ålder, utbildningsnivå, inkomst och födelseregion i fyra grupper: Sverige, Övriga Norden, Övriga Europa och Övriga världen. I de fall uppgift om födelseland saknas, räknas som regel individen tillhöra redovisningsgrupp Övriga världen. I annan uppföljning, till exempel för vaccinationstäckning, har myndigheten använt sig av demografiska statistikområden (DeSO).

Myndighetens statistik inom folkhälsoområdet publiceras i statistikverket Folkhälsodata. Myndigheten rapporterar årligen till regeringen om utvecklingen av folkhälsan och dess bestämningsfaktorer samt förser regeringen med löpande rapporter om insatser som vidtas med betydelse för folkhälsan och effekterna av dessa.¹⁹

¹⁷ 1–4 §§ förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

¹⁸ 7 § förordningen med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

¹⁹ 9 § förordningen med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

Försäkringskassan

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.²⁰ Försäkringskassan betalar bland annat ut etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning till deltagare i etableringsprogrammet.

Enligt Försäkringskassans instruktion har myndigheten ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället.²¹ Detta ansvar infördes i samband med etableringsreformen 2010 då Försäkringskassan fick i uppdrag att betala ut etableringsersättning till vissa nyanlända. I utredningens arbete har det framkommit att uppdraget i instruktionen initialt fick stort fokus och innebar omfattande samverkan med andra myndigheter för att förbättra samordningen av arbetet med nyanlända. I dag har Försäkringskassan, utöver administration av ersättningar och myndighetssamverkan, även utvecklat verksamheten för att socialförsäkringen ska vara tillgänglig för alla. Exempelvis kan Försäkringskassan ge service på många olika språk i olika kundkanaler.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i uppgift att bland annat verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. De ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. De ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. De ska även inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.²²

²⁰ 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

²¹ 2 § 12 förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

²² 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion bland annat uppgifter i fråga om integration.²³ Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Myndigheten ska i det sammanhanget verka för regional samverkan.²⁴ Länsstyrelserna har även i uppgift att besluta om fördelningen mellan kommuner inom länet av antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar under ett visst kalenderår.²⁵

Enligt etableringslagen har länsstyrelserna i uppgift att främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer (6 §). Det innebär att länsstyrelserna driver och deltar i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända. Länsstyrelserna ska också främja regional samverkan mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända samt följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända på både regional och kommunal nivå. Det kan exempelvis handla om insatser som samhällsorientering, språkinläring och att stärka civilsamhällets roll. Länsstyrelserna ska också främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen samt följa upp verksamheten. Länsstyrelserna ska varje år lämna en gemensam redovisning om samhällsorienteringen till regeringen.²⁶

Vidare fördelar länsstyrelserna statsbidrag till kommuner för att underlätta bosättning, höja kommunernas beredskap och mottagningskapacitet, för att utveckla verksamheter med flyktingguider och familjekontakter samt till kommuner och organisationer i civilsamhället för tidiga insatser till asylsökande.

Migrationsverket

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande inklusive boenden, anvisning till kommuner av ensamkommande barn och nyanlända, självmant återvändande, medborgar-

²³ 3 § 14 förordningen med länsstyrelseinstruktion.

²⁴ 9 § förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

²⁵ Se förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

²⁶ 11–13 §§ förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

skap och återvandring. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl., lagstiftningen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt enligt andra författningar.²⁷

När Integrationsverket avvecklades tog Migrationsverket över vissa av Integrationsverkets tidigare arbetsuppgifter, däribland ansvaret för mottagande och bosättning av flyktingar och skyddsbehövande samt för ersättningar till kommuner för flyktingmottagande.²⁸ Migrationsverkets uppgifter som rör bosättning av vissa nyanlända invandrare innebär bland annat att verket beräknar hur många nyanlända som har behov av bosättning i en kommun under det kommande kalenderåret och anvisar kommuner att ta emot nyanlända för bosättning.²⁹

Migrationsverket ansvarar också för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande samt tillhålla information i syfte att förbereda dem som ska vidarebosättas inför etableringen i Sverige.³⁰ Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2024 ska Migrationsverket redovisa hur myndighetens arbete vid vidarebosättning bidrar till att möjliggöra för kommunerna att ordna ett bra mottagande och skapa förutsättningar för en välgrundad prognos för god integration i det svenska samhället och i förhållande till svenska värderingar, exempelvis avseende grundläggande demokratiska värden och lika rättigheter mellan kvinnor och män.

Vidare är Migrationsverket förvaltande myndighet för Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif), en av EU:s fonder inom sammanhållningspolitiken under programperioden 2021–2027.³¹

Skatteverket

Den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket vid ett besök på ett av Statens servicecenters servicekontor. En sådan anmälan ska göras inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader (28 § folk-

²⁷ 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

²⁸ Jfr den numera upphävda förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

²⁹ Förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

³⁰ 4 § 3 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

³¹ 12 § 1 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

bokföringslagen [1991:481]). En utlänning som har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige och som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år, ska som regel folkbokföras (3 § folkbokföringslagen).

Statens skolverk

Statens skolverk (Skolverket) är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet.³² Skolväsendet omfattar bland annat skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (1 kap. 1 § skollagen [2010:800]).

Skolverket ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever.³³ Med elev avses den som deltar i utbildning enligt skollagen med undantag för barn i förskolan (1 kap. 3 § skollagen). Det innebär att Skolverkets främjande ansvar gäller såväl för elever i förskoleklass, grund- och gymnasieskola som i kommunal vuxenutbildning.

Verket ansvarar även för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer.³⁴ I skollagen (2010:800) finns särskilda bestämmelser som rör dels tillgång till förskola för nyanlända barn, dels nyanlända elever inom grund- och gymnasieskolan, dels bestämmelser om sammanhållen utbildning i den kommunala vuxenutbildningen (komvux) för sådana nyanlända som deltar i etableringsinsatser.³⁵ Skolverket har bland annat sedan 2019 haft ett särskilt regeringsuppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska.³⁶

³² 1 § första stycket förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³³ 1 § andra stycket förordningen med instruktion för Statens skolverk.

³⁴ 18 § 3 förordningen med instruktion för Statens skolverk.

³⁵ Med nyanländ elev avses den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet, och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a §).

³⁶ Se Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk, bilaga 2.

Vidare har Skolverket i uppgift att bidra till och redovisa sitt arbete med att trygga den nationella kompetensförsörjningen och underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden. Verket ska också följa upp och analysera kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier, efter avslutad utbildning samt stödja utvecklingen vad gäller samverkan mellan skola och arbetsliv.³⁷

Universitets- och högskolerådet

Universitets- och högskolerådet ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet. Myndigheten ansvarar också för bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. Inom högskolan ska myndigheten motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.³⁸

3.4 Andra aktörers uppdrag och verksamhet inom integrationsområdet

3.4.1 Kommunerna

Kommunerna har en central roll när det gäller integrationen av utrikes födda kvinnor och män, samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Dels ansvarar kommunerna för riktade integrationsinsatser, som också ingår som centrala delar i etableringsprogrammet, såsom sfi och samhällsorientering. Dels ansvarar kommunerna för generella verksamheter som bostadsförsörjning, tillgång till förskoleverksamhet, skola, kommunal vuxenutbildning, äldreomsorg och socialtjänst.

Enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot nyanlända flyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga för bosättning i kommunen. Anvisningar till kommuner ska i första

³⁷ 9 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

³⁸ 1, 5 och 15 §§ förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och nyanlända som har tagits emot för vidarebosättning (kvotflyktingar).

Kommunernas skyldighet att tillhandahålla sfi regleras i 20 kap. skollagen. Hemkommunen är skyldig att se till att sfi erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen (28 § första stycket). En person har rätt att delta i sfi från och med det andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet, och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (31 § första stycket).

Kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända samhällsorientering regleras i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av lagen (3 §). De som omfattas av lagen är nyanlända som kan anvisas till etableringsprogrammet, det vill säga flyktingar och andra skyddsbehövande i åldern 18–66 år som är folkbokförda i en kommun och deras anhöriga. Lagen omfattar även andra anhöriginvandrare som är tredjelandsmedborgare (1 a och 2 §§).

För nyanlända som deltar i etableringsprogrammet och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet, ska kommunerna tillhandahålla en sammanhållen utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen (den s.k. utbildningsplikten, se 20 kap. 3 a § skollagen).

Kommunerna ska även genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas förskola och som inte har en plats i förskola och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola. Första kontakten ska tas inför hösten det år barnet fyller tre år. Kontakt ska sedan tas inför varje höst och varje vår då barnet inte har en plats i förskola. Sista kontakten ska tas inför våren det år barnet fyller sex år (8 kap. 12 a § skollagen). Hemkommunen ska även erbjuda förskola till barn som har bott i Sverige kort tid eller som har vårdnadshavare som har bott i Sverige kort tid. Dessa barn ska tillhandahållas en reserverad förskoleplats även utan att vårdnadshavarna har anmält önskemål om det. Ett sådant erbjudande ska ges från och med hösten det år barnet fyller tre år. Kommuner ska även sträva efter att ge ett sådant erbjudande om förskoleplats till andra barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska. Erbjudandet ska lämnas till barnets vårdnadshavare

senast tre månader före det datum barnet kan tas emot. Ett nytt erbjudande om plats ska lämnas inför varje höst barnet inte har en plats i förskola till och med det år då barnet fyller fem år (8 kap. 14 a § skollagen). Syftet är att fler barn med utländsk bakgrund ska gå i förskolan och få möjlighet till en bättre språkutveckling i svenska.³⁹

Varje kommun svarar även för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär bland annat att kommunerna ansvarar för att besluta om rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Om det inte är möjligt att ge en arbetslös person insatser via Arbetsförmedlingen kan kommuner erbjuda kommunala arbetsmarknadsinsatser, till exempel kartläggning, vägledning och arbetspraktik.⁴⁰

En mer utförlig redogörelse för kommunernas ansvar inom integrationsområdet finns i SOU 2023:24 avsnitt 3.2 och 3.3.

3.4.2 Det civila samhället

Civilsamhället,⁴¹ eller den sociala ekonomin, spelar en viktig och växande roll i ett flertal OECD-länder som en utförare av offentliga tjänster, bland annat vad gäller olika insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet. Många av civilsamhällets organisationer har starka lokala rötter och fungerar inom lokala nätverk med en bredd av olika aktörer. Detta gör dem väl lämpade att initiera och ge spridning åt gräsrotsinitiativ och ge stöd till grupper som står långt från arbetsmarknaden (OECD 2023a).

Civilsamhällets organisationer genomför en mängd olika insatser som riktar sig till utrikes födda med syftet att främja deras integration i arbets- och samhällslivet. Det handlar till exempel om mentorship för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden, arbetsträning, språkstöd och läxhjälp till både barn och vuxna, informationsinsatser inför val och aktiviteter inom intresse- och idrottsföreningar. Staten och kommunerna kan stödja, men inte styra, verksamheterna.

³⁹ Se prop. 2021/22:132.

⁴⁰ Se 2 kap. 1 § och 4 kap. 1 och 4 §§ socialtjänstlagen.

⁴¹ Det civila samhället definieras i prop. 2009/10:55 s. 28 som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.

Insatser inom civilsamhället kompletterar de statliga och kommunala integrationsinsatserna och kan organiseras och finansieras på ett flertal olika sätt. I vissa fall finns statsbidrag som ger möjlighet till finansiering av insatser. I avsnitt 3.3.4 redogörs för några av dessa statsbidrag. Finansiering genom Europeiska socialfonden+ (ESF+) är en annan möjlig väg, både för insatser som organisationerna driver själva och för projekt där civilsamhället samverkar med offentliga aktörer kring insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Ibland står Arbetsförmedlingen, kommuner eller samordningsförbund⁴² för hela eller delar av finansieringen genom samarbete med den idéburna organisationen. Etableringskurs på folkhögskola är ett exempel på samarbete mellan Folkbildningsrådet och Arbetsförmedlingen kring finansiering och genomförande. Etableringskursen är en sex månader lång utbildning i svenska, som kompletteras med studie- och arbetsförberedande insatser. Kursen riktar sig till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet. Folkbildningsrådet rekviderar medel från Arbetsförmedlingen, och fördelar sedan medlen till de folkhögskolor som genomför kursen.⁴³

Organisationer i det civila samhället kan också delta i offentliga upphandlingar som leverantörer av olika tjänster. Sedan den 1 januari 2023 kan upphandlande myndigheter reservera rätten att delta i upphandlingar av vissa välfärdstjänster till idéburna organisationer, vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppfylla ändamålet med den tjänst som upphandlas.⁴⁴

Samverkan mellan organisationer i civilsamhället och offentliga aktörer kan också ske inom ramen för ett idéburet offentligt partnerskap (IOP). IOP innebär ett alternativ till upphandling, där offentliga aktörer i stället ingår en överenskommelse med icke vinstdrivande aktörer om finansiering för vissa tjänster. Utredningen om Idéburna aktörer i välfärden (SOU 2019:56) har tagit fram en särskild vägledning där olika alternativ beskrivs för att kunna ingå IOP som är för-

⁴² Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region att arbeta tillsammans i samordningsförbund. Insatserna inom den finansiella samordningen ska avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och ska syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.

⁴³ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2024, villkor för anslag 1.3.

⁴⁴ Möjligheten till reservation gäller enligt 19 kap. 25 a § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling vid upphandling av vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster, exempelvis inom hälsovård och socialtjänst. Socialtjänst omfattar bl.a. undervisnings- och utbildningstjänster, exempelvis på grund- och gymnasienivå, högre utbildning, yrkesutbildning och vuxenutbildning (prop. 2021/22:135 s. 39).

enliga med tillämpliga regelverk, som kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna.

I andra fall finansieras verksamheten av organisationens egna intäkter från exempelvis medlemsavgifter eller insamlade medel. Det finns också idéburna organisationer som möjliggör sin verksamhet genom ideellt arbete. Ett exempel på detta är olika mentorsprogram som bygger på att etablerade personer på sin fritid agerar mentorer åt nyanlända.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) har tillsammans med representanter för civilsamhället och offentlig sektor tagit fram en modell för samverkansprocesser – *Samverkansmodell för offentliga aktörer och civilsamhället*. Den används av en rad olika aktörer, bland annat har regionfullmäktige i Region Väster-norrland beslutat att använda den i samverkan med civilsamhället för att möta komplexa samhällsutmaningar. Under 2024 pågår också en förstudie, som medfinansieras av ESF+, där Arbetsförmedlingen tillsammans med aktörer i den idéburna sektorn utforskar former för konkret samverkan.⁴⁵ Förstudien ska bland annat pröva en modell för utvecklad strategisk samverkan med utgångspunkt i utrikes födda kvinnors behov.

3.5 Komplement till traditionell resultatstyrning

Tvärsektoriell styrning innebär samlad styrning av insatser inom flera olika verksamhetsområden med syfte att förverkliga en sektorsövergripande politik. Den tvärsektoriella styrningen kan organiseras på olika sätt och det finns flera andra styrformer som kan användas för att komplettera de formella styrinstrument som omfattas av resultatstyrningen.

I den följande beskrivningen av olika kompletterande styrformer görs jämförelser med organisering och erfarenheter inom andra tvärsektoriella politikområden. Jämställdhetspolitiken, ungdomspolitiken och funktionshinderspoliciten är särskilt relevanta som jämförelse. I likhet med integrationspolitiken är dessa politikområden inriktade mot att minska skillnaderna i utfall mellan olika grupper i

⁴⁵ Nya samverkansstrukturer för hållbar arbetsmarknad, dnr. 23-023-S08, Svenska ESF-rådet. Arbetsförmedlingen är projektägare, och från civilsamhället medverkar Coompanion, Famna, Fremia och Stiftelsen Fryshuset.

befolkningen inom olika prioriterade samhällsområden. Jämlika och jämställda livschanser står i fokus för samtliga dessa politikområden.

3.5.1 Myndighet med sammanhållet ansvar för ett tvärsektorielt område

Inom de flesta tvärsektoriella politikområden har regeringen inrättat myndigheter som har tilldelats ett sammanhållet ansvar i förvaltningen för genomförandet av politiken. Statskontorets analyser visar att dessa särskilda tvärmyndigheter ofta har en utmanande utgångspunkt för sitt arbete. När politikens mål uttrycks på en övergripande nivå, blir det många gånger otydligt även vad gäller hur tvärmyndigheten ska arbeta med frågan och om vad som ska uppnås. Tvärmyndigheterna har svårt att konkretisera regeringens politik – den strategiska inriktningen av politiken behöver regeringen själv tydliggöra (Statskontoret 2022a).

Sedan 2007 saknas tvärmyndighet för integrationspolitiken

Invandrarverket 1969–1998

Ett övergripande myndighetsansvar för att bland annat bevaka utrikes föddas behov av åtgärder har tidigare lagts på särskilt utpekade myndigheter. Den 1 januari 1969 inrättades Statens invandrarverk (Invandrarverket) som central förvaltningsmyndighet för invandrarfrågor. Förutom ansvar för bland annat mottagande av asylsökande och flyktingar hade Invandrarverket i uppgift att bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrares och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation i Sverige. Verket ansvarade även för att, i samverkan med berörda myndigheter, föreslå eller vidta åtgärder och verka för samordning av åtgärderna.

Invandrarverket skulle vidare verka för samordning av samhällsinformationen till och om invandrare samt svara för samhällsinformation till invandrare och för information till allmänheten i invandringspolitiska frågor. Därutöver hade verket i uppgift att svara för sådan dokumentation om invandrares och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation samt för att vara kontaktorgan mellan

samhället och invandrare, språkliga minoriteter samt deras samman­slutningar.⁴⁶

Integrationsverket 1998–2007

I september 1997 föreslog regeringen en omorganisation av ansvaret för integrationspolitiken. Utöver det uppföljningsansvar som åvi­lade varje fackmyndighet framhöll regeringen att det behövs en sam­lad överblick av vad som sker inom olika samhällsområden. Reger­ingen menade att en ny myndighet inom det integrationspolitiska området skulle kunna följa utvecklingen på området på flera nivåer samt följa hur olika delar av samhället fullföljde sina uppgifter (prop. 1997/98:16 s. 27–28). Myndigheten motiverades också av att det behövdes ett övergripande ansvar för frågor som handlade om samhällets etniska och kulturella mångfald för att de integrations­politiska målen skulle kunna fullföljas (prop. 1997:98:1, utgiftsom­råde 8.2 s. 17).

Den 1 juni 1998 inrättades Integrationsverket. Verket fick ett över­gripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt skulle få genomslag på olika samhällsområden och skulle aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Verket skulle bland annat

- främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oav­sett etnisk och kulturell bakgrund,
- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och etnisk diskriminering,
- främja etnisk och kulturell mångfald inom olika delar av samhälls­livet,
- följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspoli­stiskt perspektiv,
- verka för att nyanlända invandrares behov av stöd uppmärksam­mas samt att behovet av särskild samhällsinformation tillgodoses,
- ge stöd till organisationer som främjar integration, samt

⁴⁶ Se den numera upphävda förordningen (1969:137) med instruktion för Statens invandrar­verk.

- verka för att öka kunskaperna i samhället inom myndighetens ansvarsområde.⁴⁷

Integrationsverket var en ifrågasatt myndighet redan då den inrättades. Efter att riksdagsledamöter som representerade oppositionspartierna årligen hade lagt motioner om avveckling av myndigheten valde Riksdagens revisorer att granska hur Integrationsverket hade hanterat uppdraget att främja integrationen och öka kunskapen om integration i samhället. Granskningen visade att Integrationsverket hade haft ett marginellt inflytande över hur politikens mål uppfyllts.

Riksdagens revisorer bedömde att regeringens styrning av Integrationsverket var splittrad och dåligt samordnad och konstaterade att ansvarsfördelningen mellan Integrationsverket och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (nuvarande Diskrimineringsombudsmannen) var otydlig. Granskningen pekade också på att Integrationsverket inte hade följt upp hur introduktionen av nyanlända flyktingar hade påverkat deras möjlighet att försörja sig själva. Vad avser Integrationsverkets kunskapsproducerande roll konstaterades att verkets rapporter inte bidrog till någon större kunskap om det integrationspolitiska läget, att slutsatserna och rekommendationerna var dåligt underbyggda och att verket inte hade tagit vara på internationella erfarenheter inom området (Riksdagens revisorer 2003).

En liknande bild av Integrationsverket återkom två år senare i Riksrevisionens granskning av integrationspolitiken. Riksrevisionen konstaterade bland annat att Integrationsverkets uppföljning av samhällsutvecklingen utifrån de integrationspolitiska målen var begränsad till ett fåtal samhällsområden. Dessutom framkom att Integrationsverkets uppföljningsrapporter inte gav myndigheter tillräckligt underlag för stöd och vägledning vid implementering av regeringsuppdrag (Riksrevisionen 2005a).

I budgetpropositionen för 2007 aviserade den nyttillträdda Alliansregeringen flera organisationsförändringar, bland annat skulle Integrationsverket avvecklas. Som syfte med avvecklingen angavs att effektivisera den statliga administrationen och att arbetet skulle bedrivas effektivare och kraftfullare genom sammanslagningar av flera myndigheter (prop. 2006/07:1 utgiftsområde 13 s. 36).

Den 30 juni 2007 avvecklades Integrationsverket. Myndighetens uppgifter flyttades till Migrationsverket, länsstyrelserna, Statistiska

⁴⁷ Se den numera upphävda förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

centralbyrån, Ungdomsstyrelsen och Svenska ESF-rådet. Analysverksamheten och det internationella arbetet utvecklades dock helt (Riksrevisionen 2008).

Myndigheter finns inom andra tvärssektoriella politikområden

Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten inrättades den 1 januari 2018 med syftet att bidra till ett effektivt genomförande och förtydligad styrning av jämställdhetspolitiken.⁴⁸ Som skäl för inrättandet av myndigheten framhöll regeringen bland annat att en myndighet på jämställdhetspolitikens område skulle bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. En myndighet bedömdes kunna bidra till ett mindre fragmentiserat arbete, förbättrad samordning, effektivitet och ett starkare genomslag för regeringens jämställdhetspolitik (skr. 2016/17:10).

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska löpande bistå regeringen i jämställdhetspolitiska frågor. Myndigheten ska bland annat

- följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen,
- främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt,
- stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen,
- främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser, och
- inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik.

⁴⁸ Se budgetpropositionen för 2018, prop. 2017/18:1 utgiftsområde 13 avsnitt 5.5.

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta. Redovisningarna ska också vara uppdelade utifrån andra indelningsgrunder som är relevanta för redovisningen.

Med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen redovisar och analyserar myndigheten varje år de resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit.⁴⁹

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Inom ungdomspolitik och politiken för det civila samhället har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ett sektorsövergripande ansvar. MUCF ska verka för att målen inom ungdomspolitik och politiken för det civila samhället uppnås genom att

- ta fram, samla och sprida kunskap,
- bidra till samordning av statliga insatser,
- samverka med myndigheter, kommuner, regioner och med det civila samhällets organisationer, samt
- fördela statsbidrag.⁵⁰

Myndighetens verksamhet som avser ungdomsfrågor låg tidigare på Statens ungdomsråd⁵¹ som 1994 bytte namn till Ungdomsstyrelsen. I samband med namnbytet anförde regeringen bland annat att det var viktigt att någon myndighet hade ett sektorsövergripande ansvar för att utifrån en helhetssyn kunna följa utvecklingen av ungdomars villkor och anlägga ett ungdomsperspektiv på frågor inom olika samhällsområden. Detta skulle vara en grundläggande uppgift för Ungdomsstyrelsen (prop. 1993/94:135 s. 34).

Myndighetens ansvar att utgöra ett samlat stöd till politiken för det civila samhället har funnits sedan 2012 då regeringen såg behov av stöd från en myndighet som kunde sköta dessa frågor och bygga upp en samlad kunskap på området.⁵² Till följd därav bytte Ung-

⁴⁹ Förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

⁵⁰ Förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

⁵¹ Statens ungdomsråd inrättades 1959 och blev en myndighet 1976.

⁵² Se budgetpropositionen för 2012, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 17 avsnitt 16.3.3.

domsstyrelsen den 1 april 2014 namn till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.⁵³

Myndigheten för delaktighet

Inom funktionshinderspolitiken har Myndigheten för delaktighet (MFD) ett sektorsövergripande ansvar. Myndigheten har till uppgift att verka för att det nationella målet för funktionshinderspolitiken uppnås. Myndighetens arbete ska ha ett jämställdhets-, mångfalds- och barnrättsperspektiv.

Myndigheten ska med utgångspunkt i det nationella målet för funktionshinderspolitiken och funktionshinderspolitikens inriktningar främja ett systematiskt och effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken i samhället genom att samordna, följa upp, samla in och analysera insatser inom funktionshinderspolitiken från statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer.

Myndigheten ska

- införskaffa och sammanställa kunskap om utvecklingen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning,
- årligen i en samlad rapport redovisa utvecklingen av levnadsvillkoren och av offentliga aktörers samlade arbete för att nå det nationella målet för funktionshinderspolitiken,
- följa relevant forskning om funktionshinder och vid behov initiera utveckling av ny kunskap, och
- ta fram stöd och vägledning till olika samhällsaktörer i syfte att säkerställa tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning inom olika samhällsområden.⁵⁴

Myndigheten inrättades den 1 maj 2014 då Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) slogs ihop med delar av Hjälpmiddelsinstitutet. Motiven till sammanslagningen var främst att åstadkomma en samlad organisation och ett effektivare och mer kunskapsbaserat arbete inom det funktionshinderspolitiska området.⁵⁵ I och med detta övertog MFD uppdraget att ansvara för uppfölj-

⁵³ Se budgetpropositionen för 2014, prop. 2013/14:1, utgiftsområde 17 avsnitt 16.3.3.

⁵⁴ 1–4 §§ förordningen (2024:78) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.

⁵⁵ Se budgetpropositionen för 2014, prop. 2013/14:1 utgiftsområde 9 avsnitt 6.6.

ningen av strategin om genomförandet av funktionshinderspolitikens mål och insatser samt för att utveckla ett sammanhållet system för att beskriva och analysera utvecklingen och genomslaget av funktionshinderspolitiken.⁵⁶

Tvärmyndigheter möter ofta utmaningar

Tvärmyndigheterna ställs inför särskilda utmaningar eftersom regeringens politik i tvärspektoriella frågor ofta är otydlig. En av svårigheterna bottenar i att det ofta uppstår ett glapp mellan det övergripande målet för politikområdet och tvärmyndigheternas roll. Twärmyndigheterna kan även ha svårt att förstå vilken roll de ska ta i förvaltningen i förhållande till andra myndigheter och till regeringen.

En förklaring till svårigheterna för tvärmyndigheterna kan vara att regeringen ofta ger dessa myndigheter en mängd olika uppgifter, som ibland är motstridiga och som är svåra att få ihop inom en myndighet. Statskontoret exemplifierar problemet med dubbla och delvis motstridiga roller gentemot andra myndigheter med Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att främja, stödja och samordna andra myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering, samtidigt som de även ska bedöma och följa upp hur dessa myndigheter arbetar med frågan. Enligt Statskontoret blir det särskilt svårt för myndigheten att hantera dessa båda roller när de parallellt även behöver tolka regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken (Statskontoret 2022a).

Myndigheten för delaktighet granskades två år efter att den hade bildats och bedömdes då ha långt kvar till att bli en samlad organisation för ett effektivare och mer kunskapsbaserat arbete inom funktionshinderspolitiken. Den svåra starten menade granskningen hade sin grund i att regeringens uppdrag till myndigheten inte var tillräckligt tydligt och avgränsat. Instruktionen medgav stort utrymme för tolkning. Samtidigt bidrog vissa sektorsspecifika och operativa uppdrag till att göra både myndigheten och dess intressenter osäkra på verksamhetens inriktning. Att både arbeta sektorsövergripande (att följa upp funktionshinderspolitikens utfall) och sektorsspecifikt (att arbeta med välfärdsteknologi inom exempelvis vård och omsorg) var svårt att balansera för myndigheten. De särskilda rege-

⁵⁶ Se SOU 2019:23 s. 80.

ingsuppdragen krävde dessutom resurser, vilket minskade myndighetens utrymme att på egen hand forma sin verksamhet utifrån de instruktionsenliga uppgifterna (Statskontoret 2016b).

3.5.2 Strategier och handlingsplaner för samordnad tvärsektoriell styrning

Regeringen tar ofta fram strategier eller andra typer av program för att styra myndigheters arbete med tvärsektoriella frågor. En strategi kan bidra till att stärka myndigheters arbete med en viss fråga. När regeringen tar fram en strategi kan det signalera till myndigheterna att regeringen prioriterar frågan. På så sätt kan regeringen styra myndigheterna mot att börja ta egna initiativ inom en viss fråga, och att prioritera arbetet med den (Statskontoret 2022a).

Strategier kan inte ersätta de traditionella styrformerna, men de kan komplettera styrningen på olika sätt och göra den mer effektiv och träffsäker. En strategi kan vara ett bra verktyg när regeringen vill fånga upp nya utmaningar eller ta ett samlat grepp över ett område som spänner över flera sektorer. Det gäller särskilt på områden där frågorna är varaktiga och aktörerna är många. Där förekommer ofta ett flertal åtgärder, och en strategi kan vara till god hjälp för att förklara komplexa problem och den övergripande strukturen, beskriva hur de olika delarna hänger ihop samt klargöra de olika aktörernas roller och hur de kan samordnas. Strategin blir ett sätt att paketera olika delar av den formella styrningen med syftet att styrinsatserna på så sätt ger större utbyte än om uppdragen till olika myndigheter och andra åtgärder presenteras var och en för sig och utan tydligt sammanhang (Statskontoret 2018).

En strategi behöver peka ut en tydlig riktning och även förtydliga vilka effekter i samhället som ska uppnås inom den tvärsektoriella frågan. Strategier bör även peka ut vilka aktörer som behöver bidra för att effekterna ska uppnås. Det bör även vara möjligt att utifrån strategin ta fram en handlingsplan eller annat styrdokument med verksamhetsnära mål och insatser, samt en tidplan för när insatserna ska genomföras (Statskontoret 2022a).

Det saknas en strategi för samordnad styrning av integrationspolitiken

För integrationspolitiken saknas en strategi för samordnad tvärsektorieell styrning. Den senaste strategin beslutades av regeringen genom skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* (skr. 2008/09:24). Skrivelsen innehöll regeringens bedömningar av integrationspolitikens inriktning samt vilka strategiska områden som genomförandet av politiken skulle fokusera på under perioden 2008–2010. Insatser för att förverkliga inriktningarna redovisades. Bedömningarna grundades på en redovisning av läget för integration på olika områden, en genomgång av forskning och utvärderingar samt bedömningar om utvecklingen under de kommande åren som kunde påverka förutsättningarna för politiken.

I skrivelsen anförde regeringen bland annat att de övergripande, långsiktiga inriktningarna för integrationspolitiken bör avgränsas till mätbara, realistiska delmål och konkretiseras i genomförbara uppdrag. Samtidigt bör det vara tydligt hur de konkreta insatserna bidrar till en samlad, långsiktig måluppfyllelse. Enligt regeringen skulle integrationspolitiken under mandatperioden fokusera på följande sju strategiska områden.

- Ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända,
- fler i arbete och fler företagare,
- bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan,
- bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna,
- en effektiv bekämpning av diskriminering,
- en positiv utveckling i stadsdelar med utbredd utanförskap, samt
- en gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald.

Dessa inriktningar skulle i huvudsak förverkligas inom ramen för de generella insatserna för bland annat ökat utbud och efterfrågan på arbetskraft samt bättre kvalitet i utbildningssystemet. Vissa särskilda insatser föreslogs vid behov som komplement.

Regeringen aviserade vidare att den avsåg att återkomma till riksdagen med förslag till styrning, ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagandet samt andra insatser som skulle påskynda arbetsmarknadsetableringen. Koordineringen av länsstyrelsernas arbete skulle förstärkas i avvaktan på dessa förslag. Regeringen menade även att uppföljningen av introduktionen borde utvecklas och fler introduktionsinsatser utvärderas. Regeringen avsåg även att genomföra en dialog med frivilligsektorn för att förstärka dess möjligheter att bidra till integration med särskilt fokus på introduktionen.

Avseende åtgärder för stöd till inträde i arbete aviserades en försöksverksamhet med kvalificerad rådgivning och stöd för nyanlända på Arbetsförmedlingen (s.k. etableringssamtal). För att ge nyanlända en bättre start i Sverige och avlasta kommuner med ett högt flyktingmottagande i förhållande till befolkningsmängden skulle frivillig vidareflyttning i organiserad form för nyanlända invandrare underlättas.

Även komplettering av utländska högskoleutbildningar skulle förbättras och det föreslogs ökade resurser för utbildningsplatser, med särskilt fokus på hälso- och sjukvårdsutbildningar. Därtill skulle mottagning och vägledning för personer med utländsk utbildning eller yrkeserfarenhet samordnas och resurser avsättas för validering av utrikes förvärvad yrkeskompetens.

Budgetförstärkningar föreslogs också för att utveckla och komplettera de befintliga offentliga insatserna, bland annat mot diskriminering, rasism och andra former av intolerans och för en gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av mångfald. Även medel för utvecklad uppföljning av integrationspolitikens resultat både nationellt och lokalt föreslogs.⁵⁷

Strategier och handlingsplaner inom andra tvärssektoriella politikområden

Strategier för jämställdhetspolitiken

På jämställdhetsområdet har regeringen tagit fram ett flertal strategier genom åren. I skrivelsen *En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet* (skr. 2008/09:198) redovisades regeringens bedömningar av de vik-

⁵⁷ Se skr. 2008/09:24 s. 34, 36–37, 39 och 64–65.

tigaste utmaningarna för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet samt vilken inriktning politiken skulle ha för att möta dessa. Vidare redovisades insatser som regeringen hade genomfört och avsåg att genomföra. Strategin syftade till att utifrån ett övergripande jämställdhetsperspektiv samordna och utveckla insatser med inriktning på arbetsliv, näringsliv, utbildnings- och socialpolitik.

I skrivelsen *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* (skr. 2016/17:10) presenterade regeringen en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och ett riktat åtgärdsprogram. Strategin gäller för perioden 2017–2026.

Regeringen har också ansett att det finns ett fortsatt behov av en långsiktig nationell strategi för att säkerställa ett hållbart och samordnat arbete på området. En särskild utredare har därför fått i uppdrag att bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, samt analysera och föreslå en ny lydelse av det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (dir. 2023:117). Utredaren ska också ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier på området för att utveckla och stärka arbetet med att förebygga och motverka fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt och materiellt våld samt hot om våld. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Handlingsplaner inom ungdomspolitiken

Målet för ungdomspolitiken lades fast 2013 genom beslut om propositionen *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.⁵⁸ I propositionen presenterades även ett ungdomspolitiskt handlingsprogram för perioden 2014–2017 med insatser inom tre prioriterade områden: ungdomars inflytande, egen försörjning och psykiska hälsa.

I *Ungdomspolitisk skrivelse* (skr. 2020/21:105) återkom regeringen till riksdagen och redovisade utvecklingen mot det ungdomspolitiska målet. Utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor redovisades med avseende på hälsa, utbildning, arbete, brottslighet och utsatthet för brott, boende, fritid, idrottande och kulturutövande. För att främja ut-

⁵⁸ Prop. 2013/14:191, bet. 2013/14:KrU9, rskr. 2013/14:345.

vecklingen mot det ungdomspolitiska målet prioriterades att den psykiska hälsan bland unga ska öka, att social inkludering och etablering på arbetsmarknaden ska öka, att alla unga ska ha en meningsfull fritid samt att alla unga ska vara delaktiga i samhällsbygget. I skrivelsen presenterade regeringen även ett handlingsprogram med insatser som ska bidra till att målet uppfylls.

Strategier för funktionshinderspolitiken

Inom funktionshinderspolitiken har regeringen sedan lång tid tillbaka arbetat strategiskt och systematiskt med att följa upp, utvärdera och utveckla politiken. Grunden för dagens funktionshinderspolitik lades i den handlingsplan som presenterades i propositionen *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken* (prop. 1999/2000:79). Genom propositionen beslutades de nationella målen och inriktningen för handikappolitiken. Utgångspunkten i handlingsplanen var att samhället skulle utformas så att alla medborgare har möjlighet till delaktighet och inflytande. Genom handlingsplanen betonades att detta kräver att hinder för delaktighet undanröjs. I stället för att fokusera på personers egenskaper och förmågor skulle fokus riktas mot samhällets förmåga att undanröja hinder för delaktighet (skr. 2009/10:156).

År 2010 beslutade regeringen om uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt (skr. 2009/10:166). I skrivelsen tydliggjordes att målen och inriktningen för funktionshinderspolitiken skulle ligga fast. Av skrivelsen framgår att de nationella målen ständigt är aktuella och att de inte har någon borte tidsgräns. Inriktningen för arbetet skulle även fortsättningsvis vara att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för flickor, pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning, att förebygga och bekämpa diskriminering samt att skapa förutsättningar för självständighet och självbestämmande. Regeringen gjorde bedömningen att en strategi för de kommande fem åren skulle utformas. De övergripande målen och inriktningsmålen skulle brytas ned i uppföljningsbara delmål. Strategin skulle bestå av dessa delmål samt av en struktur för uppföljning.

Regeringen beslutade 2011 om en strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.⁵⁹ Syftet med strategin var att presentera politikens inriktning med konkreta mål för samhällets insatser samt hur resultatet skulle följas upp under de kommande fem åren. Under åren 2011–2016 genomfördes således funktionshinderspolitiken i enlighet med den av regeringen beslutade strategin. Under denna period inrättades också Myndigheten för delaktighet (se avsnitt 3.5.1).

För att förtydliga de funktionshinderspolitiska målen fastställdes inriktningsmål inom vissa särskilt prioriterade områden.⁶⁰ Med utgångspunkt från dessa inriktningsmål arbetade ett tjugotal strategiska myndigheter utifrån ett antal delmål för 2011–2016 inom sina respektive verksamhetsområden. Myndigheterna redovisade årligen hur arbetet fortskred till Regeringskansliet och till Myndigheten för delaktighet.

Genom beslutet 2017 om propositionen *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* togs ytterligare steg mot en mer effektiv, systematisk och långsiktigt hållbar funktionshinderspolitik.⁶¹ I december 2017 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av styrningen inom funktionshinderspolitiken. Uppdraget redovisades i betänkandet *Styrkraft i funktionshinderspolitiken* (SOU 2019:23). Därefter, den 23 september 2021, beslutade regeringen en ny strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031.⁶² Strategin innebär att uppföljningen av funktionshinderspolitiken ska genomföras av ett antal angivna myndigheter och att Myndigheten för delaktighet ska ge dessa myndigheter stöd i uppföljningsarbetet.

I samband med beslutet anförde regeringen bland annat att den nya strategin lägger tyngdpunkten på uppföljning av det nationella målet för funktionshinderspolitiken. Strategin betonar den sektorsvisa styrningen av myndigheterna som grund för funktionshinderspolitikens genomförande. Varje sektor i samhället har ansvar för att funktionshinderspolitiken genomförs (prop. 1999/2000:79).

⁵⁹ Regeringsbeslut S2011/5905/FST.

⁶⁰ De prioriterade områdena var arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken, utbildningspolitiken, transportpolitiken, it-politiken, området för ökad fysisk tillgänglighet, rättsväsendet, folkhälsopolitiken, och kultur, medie- och idrottsområdet.

⁶¹ Prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86.

⁶² Regeringsbeslut S2021/06595.

Regeringens strategi innebär ett arbete med att förstärka uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Regeringen gjorde bedömningen att det finns behov av att kunna följa utvecklingen mot det nationella målet för funktionshinderspolitiken på ett mer systematiskt sätt. Enligt regeringen behövs ett säkrare underlag genom förbättrad uppföljning, bland annat för att kunna vidta ändamålsenliga åtgärder, eller inför framtagning av handlingsplaner på olika nivåer inom funktionshindersområdet.

Resultatet av uppföljningen ska årligen lämnas till Regeringskansliet i respektive myndighets årsredovisning. Myndigheten för delaktighet har en central roll, genom att erbjuda stöd och vägledning till myndigheter men även till kommuner och regioner i deras arbete med att genomföra och följa upp funktionshinderspolitiken.

Strategi mot segregation

År 2018 presenterade den dåvarande regeringen en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation.⁶³ Det övergripande målet för politikområdet, ”minskad segregation, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla”,⁶⁴ var utgångspunkten för arbetet. I strategin lyftes sex områden fram – boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati, civilsamhälle samt brottslighet – och för varje område presenterades ett delmål samt ett antal insatsområden där åtgärder behövde vidtas för att uppfylla delmålen.

Strategin angav den långsiktiga inriktningen för 2018–2028, inklusive inriktningen för genomförande, uppföljning och utvärdering av arbetet. Syftet med strategin var att förtydliga statens roll i arbetet för att minska och motverka segregation, samt att bidra till goda förutsättningar för kommuner, landsting samt andra relevanta aktörer att arbeta mot segregation.

I budgetpropositionen för 2024 föreslog regeringen ett nytt mål för politikområdet, med fokus på att åtgärda problemen med utanförskap och bristande integration i stället för på segregation (prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13, avsnitt 6.1.1). Strategin är därmed inte längre aktuell.

⁶³ Regeringsbeslut Ku2018/01462-1.

⁶⁴ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114.

Strategi för demokratipolitiken

År 2021 var det 100 år sedan demokratin fick sitt genombrott i Sverige. Den 21 juni 2018 beslutade regeringen därför *Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara* för perioden 2018–2021.⁶⁵ Strategin avsåg att vara ett samlat grepp om pågående och framtida insatser för att slå vakt om och stärka demokratin inför framtiden.

Strategin belyser de utmaningar som demokratin står inför i dag och prioriteringar läggs fast för demokratipolitiken. Strategin inleds med en genomgång av läget i demokratin, samt omvärldsförändringar som påverkar svensk demokrati. Vidare redogörs för de utmaningar som regeringen bedömde var särskilt viktiga att bemöta: det demokratiska utanförskapet, ett hotat demokratiskt samtal och antidemokratiska aktörer som utmanar vår demokrati. Tre politiska prioriteringar presenterades:

- att främja demokratin – fler ska vara delaktiga i demokratin,
- att förankra demokratin – fler ska förstå och praktisera demokratin, samt
- att försvara demokratin – fler ska stå upp för demokratin.

I strategin redovisades också regeringens åtgärder i form av insatser och myndighetsuppdrag för en stark demokrati.

3.5.3 Sektorsövergripande redovisning till riksdagen

Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning till riksdagen av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.⁶⁶ Hela verksamheten inom ett visst område kan dock inte redovisas varje år, vilket i synnerhet gäller för tvärsektoriella politikområden. För att ge riksdagen en helhetsbild av hur utvecklingen och resultaten ser ut inom integrationsområdet kan därför sektorsövergripande resultatredovisningar behöva lämnas i särskilda skrivelser eller i särpropositioner.

⁶⁵ Regeringsbeslut Ku2018/01406-1.

⁶⁶ Se budgetlagen (2011:203) 10 kap. 3 §.

Fördjupat kunskapsunderlag om integration 2012

Den senaste sektorsövergripande redovisningen av utvecklingen inom integrationsområdet som regeringen har lämnat till riksdagen presenterades i propositionen *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling* (prop. 2012/13:63). I propositionen redovisades och analyserades tillståndet och utvecklingen av integrationen med utgångspunkt från de strategiska områden som hade identifierats i integrationsstrategin fyra år tidigare (skr. 2008/09:24).

Redovisningen omfattade en beskrivning av tillståndet och utvecklingen inom tre områden – arbetsmarknad, utbildning och urban utveckling.

- Inom arbetsmarknadsområdet redovisades bland annat utvecklingen för utrikes födda vad gäller sysselsättningsgrad, deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser, förekomst av diskriminering samt entreprenörskap och företagande.
- Inom utbildningsområdet redovisades bland annat utvecklingen för utrikes födda inom skola, förskola, sfi, kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå samt högre utbildning.
- Inom området urban utveckling redovisades tillståndet och utvecklingen i stadsdelar med utbrett utanförskap. Även frågor om gemensam värdegrund för ökad social sammanhållning och icke-diskriminering togs upp liksom utrikes föddas valdeltagande och naturaliseringsgrad.

Övergripande redovisningar till riksdagen på andra tvärssektoriella politikområden

Som framkommit har regeringen inte lämnat någon samlad redovisning av utvecklingen inom integrationspolitiken sedan 2012. Inom andra tvärssektoriella politikområden, såsom exempelvis inom jämställdhets-, ungdoms- och funktionshinderspolitiken, har regeringen däremot på senare år återkommit till riksdagen med en samlad redovisning av utvecklingen och uppnådda resultat för att nå målen inom respektive politikområde.

Jämställdhetspolitiken

På det jämställdhetspolitiska området återkom regeringen till riksdagen senast 2016. Det var i skrivelsen *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* (skr. 2016/17:10), där regeringen redovisade den jämställdhetspolitiska utvecklingen och uppnådda resultat de senaste tio åren. Beskrivningen utgick ifrån de fyra jämställdhetspolitiska delmålen makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, obetalt hem- och omsorgsarbete och mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Regeringen presenterade även inriktning och en ny delmålsstruktur för jämställdhetspolitiken. Det övergripande målet och de tidigare fyra delmålen kvarstod samtidigt som nya delmål om jämställd utbildning och jämställd hälsa infördes. Vidare redogjorde regeringen för sin avsikt och sina skäl för att inrätta en jämställdhetsmyndighet. I skrivelsen presenterades även en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

I skrivelsen aviserades också åtgärder för en strategisk, sammanhållen och långsiktig styrning på jämställdhetspolitikens område. I syfte att myndigheternas verksamhet effektivt ska bidra till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås avsåg regeringen bland annat att, utifrån de jämställdhetspolitiska målen, analysera i vilka myndigheters instruktioner det fanns ett behov av att stärka kraven på och styrningen av jämställdhetsintegrering.

Ungdomspolitik

Inom ungdomspolitik har regeringen gjort bedömningen att en samlad redovisning av utvecklingen i förhållande till det ungdoms-politiska målet bör lämnas till riksdagen med tre till fem års mellanrum (prop. 2013/14:191 s. 35). Den senaste återkopplingen till riksdagen gjordes 2021 genom *Ungdoms-politisk skrivelse* (skr. 2020/21:105), se avsnitt 3.5.2.

Funktionshinderspolitiken

Som redovisas i avsnitt 3.5.2 har regeringen med viss regelbundenhet återkommit till riksdagen med en samlad redovisning av utvecklingen och målpuppfyllelsen inom funktionshinderspolitiken.

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 9) redovisade regeringen utvecklingen av funktionshinderspolitiken med utgångspunkt från Myndigheten för delaktighets samlade utvärdering och analys av arbetet med regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken under perioden 2011–2016.

I propositionen *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* (prop. 2016/17:188) föreslog regeringen ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken och en ny inriktning för genomförandet av politiken. Ett antal åtgärder som syftade till att bidra till det nationella målet för funktionshinderspolitiken redovisades också.

3.5.4 Samordning genom myndighetssamverkan

För att kunna hantera tvärssektoriella frågor krävs det ofta att myndigheter samverkar med varandra och med andra aktörer för att koordinera vad respektive aktör gör. Det kan handla om enklare samverkan för att utbyta information, kunskaper och erfarenheter, men även mer resurskrävande koordinering som syftar till att ta fram och införa nya arbetssätt eller gemensamma processer.

I förvaltningslagen (2017:900) anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (8 §). Samverkansuppdraget framgår också av myndighetsförordningen (2007:515) som anger att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 §).

Alla myndigheter både kan och bör således själva ta initiativ till samverkan inom sitt verksamhetsområde, om det finns behov av detta för att på ett effektivt sätt genomföra sina uppdrag. Sådan samverkan kan avse både samverkan med andra myndigheter och med andra aktörer. Det förekommer också att regeringen ger särskilda uppdrag till myndigheter att samverka i genomförandet av vissa insatser.

Samverkan som myndigheterna själva tar initiativ till i tvärssektoriella frågor verkar enligt Statskontoret ofta fungera väl. En fördel

med sådan samverkan är att den utgår från behov som respektive myndighet har. När regeringen styr samverkan i tvärsektoriella frågor menar dock Statskontoret att de ofta gör det utan ett tydligt definierat behov, utan tydliga mål och utan att vara tydlig med vem som ska göra vad. Detta bedömer Statskontoret är en följd av att regeringen i flera fall saknar en tydlig inriktning för arbetet med tvärsektoriella frågor (Statskontoret 2022a).

På integrationsområdet finns både exempel på egeninitierad samverkan och särskilda regeringsuppdrag som givits till ett antal myndigheter.

Samverkan om etableringsinsatser för nyanlända flyktingar

Enligt gällande regelverk ska Arbetsförmedlingen samordna etableringsinsatserna för nyanlända flyktingar och deras anhöriga och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Vidare har länsstyrelserna i uppgift att främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.⁶⁷

För att hantera gemensamma frågor och utveckla och underlätta samverkan mellan aktörer som har uppdrag inom asylmottagandet och nyanländas etablering har myndigheterna tagit initiativ till att bilda ett gemensamt forum, den så kallade *Samverkansdelegationen*. I Samverkansdelegationen ingår Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Samverkansdelegationen organiserar sig vid behov i mindre arbetsgrupper för gemensamma frågor som kan avse exempelvis bosättning, samhällsorientering eller ensamkommande barn. En arbetsgrupp för lokal och regional samverkan har bland annat tagit fram och regelbundet uppdaterat ett gemensamt stödmaterial för samverkan kring nyanländas etablering.⁶⁸

⁶⁷ Se 5 och 6 §§ lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁶⁸ Arbetsförmedlingen, Af-2022/0093 7225.

Myndighetsgemensam plan för utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen och flera andra myndigheter fick under 2022 ett särskilt uppdrag från regeringen att ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.⁶⁹ Myndigheterna har gemensamt identifierat likvärdigt bemötande, likvärdig tillgång till insatser samt information och kommunikation som utvecklingsområden för de kommande åren. Därutöver har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket var för sig tagit fram en plan för hur de kan utveckla sitt arbete gentemot utrikes födda kvinnor i sina respektive verksamheter.

Den myndighetsgemensamma planen avser 2023–2025 och innehåller förslag på rutiner och metoder för att stödja utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsinträde. Det handlar bland annat om ökad kunskapsöverföring och förbättrad samverkan med andra aktörer, såsom Socialstyrelsen, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt organisationer i civilsamhället. I den senaste delredovisningen beskriver myndigheterna bland annat att de har inventerat vilka kunskapshöjande insatser som finns på respektive myndighet om exempelvis likvärdigt bemötande i syfte att dela relevant material och lära av varandra (Arbetsförmedlingen 2024).

Uppdraget att implementera planen ska slutredovisas senast den 31 mars 2026.

Uppdrag att samordna arbetet för att attrahera och behålla internationell kompetens

Den 29 februari 2024 beslutade regeringen om ett treårigt uppdrag till ett tiotal myndigheter att i samverkan identifiera och adressera problem kopplade till att attrahera, etablera och behålla högkvalificerad internationell kompetens och annan utländsk arbetskraft som är viktig för Sveriges konkurrenskraft. Uppdraget ska också stärka samordningen av statliga myndigheters processer och arbete på detta

⁶⁹ Regeringsbeslut A2022/00809 och A2002/00923.

område. Tillväxtverket ansvarar för att samordna och rapportera uppdraget.⁷⁰

Uppdraget ska långsiktigt bidra till att stärka svensk konkurrenskraft och tillväxt genom att underlätta för bland annat företag att anställa utländsk arbetskraft med efterfrågad kompetens. Genom uppdraget ska myndigheterna också bidra till att den arbetskraft som kommer till Sverige, inklusive medföljande familjer, snabbare kommer in i samhället och väljer att etablera sig i landet. Målgruppen är främst utländska personer med högkvalificerad kompetens, inkl. forskare och studenter, och annan utländsk arbetskraft som är viktig för Sveriges konkurrenskraft. Även hemvändande svenska medborgare omfattas.

Målet med uppdraget är att statliga myndigheters insatser ska bli bättre samordnade och förutsägbara. Insatserna ska också utgöra en effektiv helhet i frågor som rör individers etablering, Sveriges attraktionskraft och regioners arbete med att behålla internationell kompetens.

3.5.5 Statistik för uppföljning av utvecklingen

God tillgång till statistik på integrationsområdet

Tillgången till registerbaserad statistik som kan användas för att beskriva och analysera utvecklingen av integrationen är god. *Registret för integrationsstudier (Stativ)* är en individdatabas hos Statistiska centralbyrån (SCB) som innehåller uppgifter om den folkbokförda befolkningen per den 31 december för 1997 och följande år. Stativ utvecklades ursprungligen av SCB tillsammans med Integrationsverket för att utgöra ett underlag för analyser av tillståndet och utvecklingen inom olika samhällsområden ur ett integrationspolitiskt perspektiv. I och med nedläggningen av Integrationsverket den 1 juli 2007 överfördes ansvaret för registret till SCB. Från och med 2018 redovisas återkommande officiell statistik från registret.

Stativ är ett individregister vars huvudsakliga syfte är att utgöra underlag för den officiella statistiken över integration, segregation, jämställdhet och migration. SCB redovisar också årligen rapporter

⁷⁰ Regeringsbeslut KN2024/00521. De myndigheter och aktörer som ska medverka i uppdraget är Arbetsförmedlingen, Business Sweden, Försäkringskassan, Migrationsverket, SCB, Skatteverket, Statens servicecenter, Svenska institutet, Tillväxtverket, Universitets- och högskolerådet och Verket för innovationssystem.

som grundar sig på Stativ i rapportserien *Integration – analys*. Registret innehåller uppgifter om demografi, immigration, utbildning, sysselsättning och inkomster. Stativ utgår ifrån samtliga individer i Registret över totalbefolkningen och kompletteras med individuppgifter från olika register inom SCB samt med uppgifter från Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

En annan grund för uppföljning av utvecklingen inom integrationsområdet är *Registerdata för integration*, som finns allmänt tillgänglig på SCB:s webbplats.⁷¹ Statistiken baseras på Stativ och omfattar ett 90-tal variabler inom områdena arbetsmarknad, boende, demografi, demokrati, ekonomi, flyttmönster, hälsa och utbildning. Statistiken redovisas för hela riket, efter län, efter kommun samt efter regionalt statistikområde (RegSO). Statistiken är också indelad efter ett antal bakgrundsvariabler: kön, ålder, utbildningsnivå, födelse-region, skäl till invandring och vistelsetid. Med hjälp av statistiken går det till exempel att se förändringar i integrationen mellan två tidpunkter. Det går också att jämföra integrationen mellan olika områden vid samma tidpunkt.

SCB och Boverket har vidare fått i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av olika regionala statistikområdens förutsättningar, behov och problem kopplat till utanförskap. Genom analysen ska myndigheterna identifiera geografiska områden där utanförskapet bedöms vara särskilt stort och som har särskilda behov när det gäller insatser från det offentliga. Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2024.⁷²

För jämförelser och analyser i kommunsektorn finns också *Kolada*, som drivs av den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser.⁷³ Kolada är en öppen och kostnadsfri databas som innehåller drygt 6 000 nyckeltal som kan användas för jämförelser mellan kommuner. Bland nyckeltalen finns exempelvis uppgifter om deltagare i etableringsprogrammet, sfi och om valdeltagande som kan vara användbara för kommuner som vill följa upp resultaten i den egna kommunen i jämförelse med andra kommuner.

⁷¹ SCB fick 2009 i uppdrag att bygga upp ett redovisningssystem för att redovisa registerstatistik om integration i form av ett antal specificerade variabler på nationell, regional och lokal nivå för tidsperioden 1997–2008. Regeringen har därefter årligen uppdragit till SCB att uppdatera statistiken.

⁷² Regeringsbeslut A2023/01649.

⁷³ Rådet är ett samarbete mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Statistik för uppföljning inom andra tvärssektoriella områden

Jämställdhetspolitiken

SCB ansvarar för jämställdhetsstatistik som beskriver samhällsutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv. Statistiken visar situationen för kvinnor och män, flickor och pojkar, inom olika områden och kan användas för att följa upp jämställdhetspolitikens sex delmål. Sedan 2012 publiceras ett stort antal indikatorer på SCB:s webbplats under *Tema jämställdhet*. Jämställdhetsstatistiken redovisas även på regional och kommunal nivå.

SCB publicerar också *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*. Skriften är en fickbok med statistik över kvinnors och mäns villkor i Sverige inom olika områden. Den kommer ut vartannat år sedan 1984, på både svenska och engelska.

Ungdomspolitik

En viktig del av uppföljningen av ungdomspolitik bygger på statistik om ungas levnadsvillkor. Statistiken består huvudsakligen av enkät- och registerdata som olika myndigheter redan har och som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) sammanställer och presenterar som indikatorer på webbplatsen *Ung i dag*.⁷⁴ För de områden där det saknas statistik från andra myndigheter – särskilt kultur och fritid samt inflytande och representation – bygger indikatorerna på uppgifter från MUCF:s nationella ungdomsenkät. En sammanfattande bild av ungas levnadsvillkor ges i rapporten *Ung i dag*, vilken i huvudsak utgår från indikatorerna och publiceras årligen.

Statistik för uppföljning av ungdomspolitik utgörs också av den återkommande enkätundersökningen Attityd- och värderingsstudien som genomförs av MUCF på uppdrag av regeringen ungefär vart sjätte år. Vidare analyseras statistik om unga – utifrån både enkät- och registerdata – inom ramen för de årliga Fokusrapporterna.

⁷⁴ Valet av indikatorer bygger på en rapport från Ungdomsstyrelsen (2014).

Funktionshindspolitik

Funktionsnedsättning är inte en uppgift som finns i registerbaserad statistik. Detta medför att möjligheterna att följa upp utvecklingen inom olika områden för personer med funktionsnedsättning är mer begränsade än vad gäller uppföljningar av integrationen för utrikes födda, jämställdheten och ungas levnadsvillkor.

SCB har dock genomfört undersökningen *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning* sedan ett flertal år tillbaka. Undersökningen gjordes tidigare på uppdrag av Arbetsförmedlingen, men från och med 2021 flyttades ansvaret över till SCB. Undersökningen genomförs i anslutning till SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU). Inför den senaste undersökningen, som avser situationen 2022, genomfördes ett utvecklingsarbete som bland annat resulterade i att frågan som används för att avgränsa gruppen med funktionsnedsättning gjordes om.⁷⁵ Personer som uppger att de har en funktionsnedsättning får även en följdfråga om funktionsnedsättningen gör att deras arbetsförmåga är nedsatt. Undersökningen innehåller även två roterande fördjupningsområden som ingår vartannat år (SCB 2023a).

SCB har vidare fått i uppdrag att skapa ett mått över personer med funktionsnedsättning som är baserat på registeruppgifter. Den långsiktiga målsättningen är att skapa en registerbaserad population som kan användas som bakgrundsvariabel för att redovisa annan statistik. SCB har föreslagit ett registerbaserat mått som ska ses som ett komplement till befintliga urvalsundersökningar om levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. Detta mått är avgränsat till personer som har insatser relaterade till funktionsnedsättning. Måttet kan kombineras med annan registerbaserad statistik och möjliggör analys av bland annat olika åldersgrupper, på lokal nivå och av olika delgruppers situation (SCB 2024a).

3.6 Utvärdering och forskning om integration

För att styrningen av integrationspolitiken ska bli träffsäker och effektiv krävs kunskap om framgångsfaktorer och hinder för integration. En effektiv styrning förutsätter även kunskap om hur verk-

⁷⁵ Frågan har gjorts om i syfte att göra definitionen av funktionsnedsättning jämförbar med annan statistik inom ämnesområdet.

samma olika typer av integrationsåtgärder är. Aktörer som arbetar med utvärdering och forskning fyller här en viktig funktion som producenter och förmedlare av sådan kunskap.

3.6.1 Utvärdering och forskning bedrivs av flera aktörer

Flera olika aktörer är involverade i genomförandet av forskning och utvärdering inom integrationsområdet. En aktör är *Delegationen för migrationsstudier (Delmi)*, en oberoende kommitté under regeringen med uppdrag att initiera, ta fram, publicera och distribuera forskning som rör migrationsfrågor. Bland Delmis senaste publikationer finns bland annat en policy brief om civilsamhällets bidrag till integration (Elgenius 2023) och en rapport om effekterna av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats för nyanlända flyktingar med kort utbildning (Dahlberg m.fl. 2023). Delmi har även en podcast där experter och forskare presenterar analyser och reflektioner kring frågor som rör integration och migration.

En annan central kunskapsresurs utgörs av *universitet och högskolor*, där flera lärosäten har etablerat särskilda forskningscentrum med inriktning mot migration och integration. Ett exempel är Göteborgs universitet, där Centrum för global migration (CGM) främjar och stöder forskning, utbildning och tillämpning inom global migration och integration. CGM fungerar som plattform för migrationsforskning och en kontaktyta mellan forskare och aktörer inom privat, offentlig och idéburen sektor. Liknande centra finns även vid andra lärosäten, såsom Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) vid Malmö universitet. Forskning om migration och integration bedrivs också vid enskilda institutioner.

Kommunala forsknings- och utvecklingsenheter (FoU-enheter) utgör en annan viktig del av forskningslandskapet. FoU-enheterna, som ofta ägs av flera kommuner i samverkan, genomför både forskningsprojekt med extern finansiering samt fördjupade studier på uppdrag av sina kommunala uppdragsgivare. Många FoU-enheter arbetar också med att bevaka och sprida forskning som genomförts av andra aktörer.

En fjärde kunskapsresurs utgörs av *myndigheter* med uppdrag som berör integration och migration. Dessa myndigheter genomför återkommande utvärderingar och studier med anknytning till sina

uppdrag. Ett exempel är Arbetsförmedlingen, som bland annat genomfört en randomiserad försöksverksamhet för att utvärdera effekterna av subventionerade anställningar på nyanländas lärande och integration (Helgesson m.fl. 2023). Ett annat exempel är Skolverket som bland annat utvärderat effekterna av riktade insatser till skolhuvudmän för att stimulera nyanlända elevers lärande (Skolverket 2021).

Slutligen spelar *forskningsinstitut* en viktig roll i kunskapsproduktionen på integrationsområdet. Instituterna kan antingen vara statliga, såsom Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), eller ha sin bas inom civilsamhället. Ett exempel på det senare är Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), som är en oberoende ideell organisation som ägnar sig åt forskning inom samhällsaktuella ämnen. Under perioden 2017–2021 genomförde SNS forskningsprojektet Lärdomar om integration, med fokus på arbetsmarknadsetablering för utrikes födda. Projektet involverade 19 forskare från olika discipliner såsom nationalekonomi, företagsekonomi, sociologi och demografi. Forskningsprojektet resulterade i 11 rapporter och 21 seminarier och workshops.

3.6.2 Särskilda forskningsprogram har inrättats för att främja forskning om integration

Forskning inom integration finansieras delvis genom olika forskningsaktörers basanslag och ordinarie budgetar. För att ytterligare främja forskning inom integrationsområdet har också särskilda forskningsprogram inrättats. Ett sådant exempel är ett tioårigt nationellt forskningsprogram inom migration och integration, som inrättats av *Vetenskapsrådet* på uppdrag av regeringen. Programmet syftar till att möta stora samhällsutmaningar och skapa synergier mellan olika aktörer inom området. Programkommittén består av forskningsfinansiärerna Formas, Forte och Vinnova. I början av 2024 öppnade även *NordForsk* en utlysning om migration och integration, med en budget på 62 miljoner norska kronor för perioden 2025–2029. Utlysningen medfinansieras av Forte, tillsammans med andra forskningsfinansiärer i Norge, Estland och Litauen.

Forskare har också möjlighet att söka finansiering från EU-kommissionens ramprogram för forskning och innovation, kallat *Horisont Europa*. Programmet består av tre pelare, som i sin tur byggs upp av ett antal kluster. Migration och integration är prioriterade forsknings-

frågor inom kluster 2 i pelaren Globala utmaningar och europeisk industriell konkurrenskraft. Programmet sträcker sig från 2021 till 2027 och administreras i Sverige av Vinnova.

3.7 Svagheter i styrningen av integrationspolitiken

Integrationspolitiken är tvärspektoriell och omfattar verksamheter och insatser inom flera olika politikområden och regelkomplex. För att få ökat genomslag för integrationspolitikens mål krävs ändamålsenliga styrformer som förmår beakta sektorsövergripande prioriteringar. Styrningen behöver vara sammanhållen och utgå från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv. Uppföljningen av resultaten behöver också ske både sektorsvis och sektorsövergripande för att regeringen ska kunna redovisa en helhetsbild till riksdagen av hur utvecklingen och resultaten ser ut inom integrationsområdet.

Utredningens förslag i delbetänkandet *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12) till nytt övergripande mål som konkretiseras i fem delmål för prioriterade områden bedöms ge en förbättrad grund för styrning och uppföljning jämfört med vad som gäller för närvarande. Men även med en förtydligad målstruktur kvarstår behov av tydlighet i uppdrag till berörda myndigheter och förbättrade strukturer för samordning av genomförandet av politiken. I tabell 3.2 sammanfattas vilka styrformer som för närvarande används inom integrationspolitiken och hur förekomsten av olika styrverktyg skiljer sig mellan olika tvärspektoriella politikområden.

Tabell 3.2 Jämförelse av förekomst av styrformer mellan olika tvärsektoriella politikområden

Ett kryss markerar att styrverktyget finns och ett streck att det inte finns. Kryss inom parentes avser att det finns förslag på området

Verktyg	Integrations- politik	Jämställdhets- politik	Ungdoms- politik	Funktions- hinderspolitik
Riksdagsbundet mål	X	X	X	X
Målstruktur med delmål	(X)	X	–	X
Uppföljningsindikatorer i BP	X	X	X	X
Samordningsenhet inom RK	X	X	X	X
Sektorsövergripande myndighet	–	X	X	X
Bred återrapportering till riksdagen (senaste år)	2012	2016	2021	2017
Uppdrag i flera myndigheters instruktioner	–	X	–	X
Regeringen har en strategi (senaste år)	2008–2010	2017–2026	–	2021–2031*
Regeringen har en handlingsplan (senaste år)	–	2020–2025**	2014–2017	–
Individbaserad statistik för uppföljning	X	X	X	(X)

Anm.: * Strategi för uppföljning av funktionshinderspolitiken. ** Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JIM).

Inom integrationspolitiken saknas en tvärmyndighet som kan bistå regeringen med samordning av genomförandet och uppföljningen av politiken. Sådana myndigheter finns inom flertalet andra tvärsektoriella politikområden, såsom jämställdhets-, ungdoms- och funktionshinderspolitiken. Det saknas också tydliga uppdrag i centrala myndigheters instruktioner om hur de ska beakta integrationsfrågorna i sin verksamhet.

Även uppföljningen av utvecklingen på integrationsområdet halftar. Tillgången till statistik är dock god för att följa upp hur det går för utrikes födda jämfört med inrikes födda inom olika områden. Trots detta är det nu tolv år sedan riksdagen senast fick en fördjupad

redovisning av utvecklingen av integrationen och av politikens resultat. Strategier och handlingsplaner är relativt vanligt förekommande inom de andra tvärsektoriella politikområdena som verktyg för att tydliggöra politikens inriktning, beskriva hur olika prioriteringar hänger ihop och klargöra de olika aktörernas roller och hur de kan samordnas. En strategi för integrationspolitiken beslutades senast 2008.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att styrningen av integrationspolitiken för närvarande saknar verktyg för att politikens mål ska få genomslag. Utredningens förslag för en strategisk och sammanhållen styrning av integrationspolitiken redovisas i kapitel 4. Utredningens överväganden och bedömningar vad gäller förstärkt uppföljning presenteras i kapitel 5.

4 Förslag för en förstärkt styrning

Utredningen har i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Detta inkluderar bland annat att lämna förslag om styrmodell och resultatindikatorer som ändamålsenligt och effektivt kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls och som ska utgå från en analys av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning (dir. 2023:42, se bilaga 2). I detta kapitel redovisas utredningens förslag som avser styrningen på integrationsområdet.

I *avsnitt 4.1* diskuteras behovet av en övergripande modell för strategisk och sammanhållen styrning av integrationspolitiken. Modellens olika delar utvecklas i kapitlets efterföljande avsnitt.

I *avsnitt 4.2* redovisas förslag om förtydligade uppdrag för myndigheter att främja integrationen. I *avsnitt 4.3* lämnas förslag om att sektorsansvar införs för vissa myndigheter inom de områden som omfattas av de föreslagna delmålen för integrationspolitiken.

Integrationspolitikens tvärsektoriella karaktär förutsätter även verktyg för en sammanhållen styrning över sektors- och myndighetsgränser. I *avsnitt 4.4* lämnas därför förslag om att inrätta ett nationellt integrationsråd och i *avsnitt 4.5* redovisas förslag för breddad samverkan om integration på regional nivå.

I det avslutande *avsnitt 4.6* gör utredningen bedömningen att det också finns behov av en nationell strategi som konkretiserar integrationspolitikens inriktning.

Utredningens bedömningar som avser uppföljning redovisas i *kapitel 5*.

4.1 Övergripande modell för styrning av integrationspolitiken

4.1.1 Styrningen av integrationspolitiken är bristfällig

För att nå det övergripande målet för integrationspolitiken har utredningen i delbetänkandet *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12) föreslagit fem delmål inom de områden som är mest centrala för integrationen av utrikes födda kvinnor och män. Delmålen konkretiserar politikens inriktning och ger samtidigt förutsättningar för att på ett mer systematiskt sätt mäta och följa upp utvecklingen av integrationen och resultaten av politiken över tid. Detta förbättrar möjligheterna att identifiera hinder för integration och att vidta relevanta och mer träffsäkra åtgärder för att förbättra målpuppfyllelsen.

Integrationspolitiken är sektorsövergripande. Som beskrivs i avsnitt 3.2 innebär styrningen av tvärsektoriella politikområden ett flertal utmaningar. För att nå de mål som formuleras inom integrationspolitiken behöver verksamheter inom flera olika politikområden och av många olika myndigheter på olika samhällsnivåer bidra till att uppfylla målen. Myndigheternas, men även kommunernas och civilsamhällets insatser är viktiga. Politiken behöver följas upp på ett strukturerat sätt för att säkerställa att insatserna når målgruppen och att resultaten förbättras. Integrationspolitiken behöver också samordnas så att berörda aktörer arbetar i samma riktning.

Utredningen konstaterar att det i dagsläget i stor utsträckning saknas verktyg för att integrationspolitikens mål ska få genomslag i de offentliga verksamheterna. Redovisningen i föregående kapitel visar bland annat följande.

- Riktade författningsreglerade insatser för integration avser framför allt nyanlända invandrare.
- Få myndigheter har uppdrag om integration i sin instruktion, och de uppdrag som finns är ofta generellt formulerade.
- Det saknas en myndighet för samordning och uppföljning av integrationspolitiken.
- En beslutad strategi för regeringens integrationspolitik fanns senast för perioden 2008–2010.

- Den senaste redovisningen till riksdagen med uppföljning av hur utvecklingen och resultaten ser ut inom integrationsområdet presenterades 2012.

Utmaningarna med styrningen av integrationspolitiken är inte nya. Redan 2005 framhöll Riksrevisionen i en granskning att integrationspolitiken byggde på bristande beslutsunderlag för att förändra den generella politiken, svag kontroll av myndigheternas genomförande samt otydliga krav, som inte var verksamhetsanpassade, på hur myndigheterna skulle verka för integration. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att precisera och förtydliga innebörden av de integrationspolitiska målen inom olika samhällsområden och nivåer. Vidare ansåg Riksrevisionen att regeringen borde begränsa förekomsten av generellt formulerade uppdrag i regleringsbrev, och tydligare följa upp den integrationspolitiska utvecklingen inom hela samhället. Riksrevisionen efterfrågade även en förstärkt uppföljning av myndigheternas genomförande av integrationspolitiken (Riksrevisionen 2005a).

Av utredningens beskrivning av nuvarande styrning står det klart att de brister som Riksrevisionen pekade på för snart två decennier sedan fortfarande i hög grad utmärker integrationspolitiken. År 2010 reformerades systemet för mottagande och introduktion av nyanlända flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga, den så kallade etableringsreformen. Reformen innebar bland annat att ansvaret för samordningen av etableringsinsatser överfördes från kommunerna till Arbetsförmedlingen (se vidare avsnitt 6.2). I övrigt har inte någon större förändring i styrningen av myndigheter och verksamheter för att nå de integrationspolitiska målen skett. Den befintliga regleringen vad gäller myndigheters ansvar för integration ligger alltså huvudsakligen i förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Denna generellt utformade förordning menade Riksrevisionen (2005a) hade begränsad styrkraft i förvaltningen. Sedan Integrationsverket utvecklades 2007 saknas dessutom en myndighet eller annan offentlig aktör med samlat ansvar för analys och uppföljning på integrationsområdet.

Integrationspolitiken har stått i fokus för samhällsdebatten under senare år. Den nuvarande regeringen talar om ett paradigmskifte inom migrations- och integrationspolitiken för att komma till rätta med de utmaningar som finns i vårt samhälle i form av bland annat

växande ekonomiska och sociala problem, vilka enligt regeringen beror på stor invandring i kombination med misslyckad integration. Integrationsproblemen påverkar enligt regeringen numera hela samhället. Vad gäller integrationen konstaterar regeringen vidare att alla som kommer till Sverige naturligtvis också ska bli en del av det svenska samhället.¹

Samtidigt kan utredningen konstatera att den befintliga styrningen, samordningen och uppföljningen av integrationspolitiken har stora brister. Detta har medfört att det saknas kunskap om vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra integrationen av utrikes födda kvinnor och män samt barn med utländsk bakgrund. Som framkommit i utredningens arbete har fokus under det senaste decenniet främst legat på nyanlända flyktingars arbetsmarknadsetablering, det vill säga den ekonomiska integrationen av en begränsad del av de utrikes födda. Politiken har varken haft något större fokus på andra dimensioner av integration (se SOU 2024:12) eller uppmärksammat andra grupper av utrikes födda som också har behov av stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet, exempelvis anhöriginvandrare (se SOU 2023:24).

Mot denna bakgrund anser utredningen att det behövs ett kraftfullt och tydligt omtag av styrningen av integrationspolitiken så att politikens mål får ett väsentligt större genomslag i de offentliga verksamheterna.

4.1.2 En strategisk och sammanhållen styrning

För att det integrationspolitiska mål som riksdagen beslutar om ska få genomslag krävs således bättre förutsättningar för politikens genomförande. Enligt utredningens mening krävs en samordnad och strategisk styrning av den offentliga förvaltningen som också omfattar en långsiktig organisering för samordning av integrationspolitiken.

Utgångspunkten för utredningens överväganden och förslag för en stärkt styrning är att integrationspolitiken så långt möjligt bör styras utifrån de ordinarie principer som riksdag och regering tillämpar i styrningen av myndigheter och verksamheter. Dessa principer kommer till uttryck i regeringens förvaltningspolitik som bland annat anger att politiken ska genomföras av myndigheter, att den kommunala självstyrelsen ska respekteras och att regeringens styrning bör vara

¹ Regeringsförklaringen 18 oktober 2022.

tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv (prop. 2009/10:175).

Det innebär att de mål som gäller för integrationspolitiken behöver preciseras inom relevanta områden utifrån områdets specifika förutsättningar. Det betyder vidare att uppgifter i fråga om integration som ska gälla tills vidare bör regleras i myndigheternas instruktioner eller i förekommande fall i lagar och förordningar. Uppdrag och uppgifter som rör integration som regeringen beslutar om och som avser myndigheter, kommuner och regioner eller enskilda huvudmän ska utformas inom ramen för de styrsystem som finns för olika områden, t.ex. skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Statskontoret (2022a) konstaterar att tvärsektoriella frågor ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter. I dessa frågor behöver alltså styrningen av en myndighet eller verksamhet vara samordnad med styrningen av andra berörda myndigheter och verksamheter. Det krävs därmed både ett verksamhetsanpassat förhållningssätt till hur de integrationspolitiska målen ska nås inom olika delar av samhället och en strategisk samordning mellan olika områden.

En tydlig och sammanhållen styrning av integrationspolitiken kräver enligt utredningens mening även komplement till den traditionella resultatstyrningsmodellen. Kompletterande styrformer behövs för att konkretisera regeringens prioriteringar inom integrationsområdet. Det är när den politiska ledningen tydligt visar att integrationspolitikens insatser och resultat är prioriterade som frågorna får ett stort genomslag i förvaltningen. Kompletterande styrformer behövs även för att åstadkomma en effektiv samordning mellan olika aktörer. Samordningen behöver beakta såväl de statliga myndigheternas verksamhet som andra aktörer på olika nivåer i samhället. Bland annat kommuner, näringslivet, civilsamhället, ideella organisationer och arbetsmarknadens parter behöver involveras i ett strategiskt och samordnat genomförande av de integrationspolitiska målen.

Det finns följaktligen behov av att uppdatera och systematisera styrningen av integrationspolitiken för att öka förutsättningarna för dess genomslag. I det följande redovisas utredningens förslag för en förstärkt strategisk och sammanhållen styrning.

4.2 En tydligare myndighetsstyrning

Som redovisas i avsnitt 3.3.5 bygger den nuvarande myndighetsstyrningen inom integrationspolitiken på den generella regleringen i förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

Detta synsätt att varje myndighet ska ansvara för utrikes födda på samma sätt som för befolkningen i övrigt har emellertid visat sig inte vara särskilt effektivt som styrmedel för att nå de integrationspolitiska målen. Som framkommit har regeringen inte styrt myndigheterna utifrån integrationspolitikens mål och utgångspunkter. Uppföljningen utifrån målen i förordningen har visat sig bristfällig och styrningen av myndigheterna otydlig. Myndigheterna har inte heller fått tillräcklig vägledning för att kunna implementera och verksamhetsanpassa de mål och uppdrag som anges i förordningen (se även SOU 2024:12 avsnitt 2.3). Det finns således ett behov av en tydligare myndighetsstyrning inom integrationsområdet.

4.2.1 Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken upphävs

Förslag: Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken upphävs.

Den nuvarande regleringen av myndigheternas ansvar är otydlig

Enligt förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska myndigheterna fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den (1 § första stycket). Myndigheterna ska även verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund (1 § andra stycket) samt i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering (1 § tredje stycket). Myndigheterna ska vidare, inom ramen för tillgängliga resurser, ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska därvid uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare (2 §).

Myndigheterna ska också delta i överläggningar enligt lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen (DO) när ombudsmannen finner det lämpligt (4 §).

Som konstateras i kapitel 3 bör styrningen av statliga myndigheter och verksamheter vara tydlig och resultatriktad. Styrningen genom förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken är emellertid allmänt hållen och varken tydlig, verksamhetsanpassad eller resultatriktad. Vad som avses med att myndigheterna ska beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den är oklart.

Förordningens bestämmelser följer redan av annan författning

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen bl.a. för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt (3 §).

Av regeringsformen (RF) följer att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person (1 kap. 2 § RF). Bestämmelsen är ett s.k. målsättningsstadgande vilket innebär att den, till skillnad från till exempel bestämmelserna i 2 kap. RF, inte kan åberopas av en enskild person i ett ärende inför en myndighet. I stället slår den fast en allmän skyldighet för det allmänna att positivt verka för att målet skyddas, främjas och förverkligas i så stor utsträckning som möjligt.²

Enligt förvaltningslagen (2017:900) har myndigheter en allmän serviceskyldighet gentemot enskilda. Förvaltningslagen föreskriver dessutom att myndigheter i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska (5 § andra stycket). Bestämmelser om förbud mot diskriminering bland annat på grund av etnisk tillhörighet, dvs. nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, finns i diskrimineringslagen (2008:567), se 1 kap. 4 § och 1 kap. 5 § 3. I lagen finns ett förbud mot diskriminering när offentligt anställda möter

² Prop. 2009/10:80 s. 188.

allmänheten (se 2 kap. 17 §). Förbudet gäller enbart inom den offentliga sektorn och kompletterar övriga förbud i lagen. De som omfattas av förbudet är anställda inom regionala, kommunala och statliga verksamheter. Förbudet gäller framför allt hur anställda bemöter allmänheten när de hjälper till med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp. Bestämmelser om att myndigheter i sin verksamhet ska motverka diskriminering eller främja lika rättigheter och möjligheter för vissa grupper finns även i vissa myndigheters instruktioner.³

Det finns vidare en allmän skyldighet för myndigheter att tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och att samarbeta med varandra. Enligt myndighetsförordningen ska myndigheter verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheter ska även följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten (6 § myndighetsförordningen). Även enligt förvaltningslagen finns en samverkansskyldighet med andra myndigheter (se 8 §).

Bestämmelserna i förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken som avser likabehandling, icke-diskriminering, samt myndigheternas service- och informationsskyldighet finns således reglerade i andra författningar. Vad gäller myndigheternas skyldighet att delta i överläggningar med DO följer det av diskrimineringslagen (2008:567). Där anges att den som omfattas av förbuden mot diskriminering och repressalier, av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier, eller av bestämmelserna om aktiva åtgärder, är skyldig att på begäran av DO komma till överläggningar med ombudsmannen (4 kap. 3 § 4). Som anförs ovan har myndigheterna vidare en allmän skyldighet enligt myndighetsförordningen att samverka med andra myndigheter. Enligt utredningens bedömning torde det därför inte behövas ytterligare en särskild reglering om myndigheternas skyldighet att delta i överläggningar med DO.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska upphävas. Förordningen tar sin utgångspunkt i det tidigare målet för integrationspolitiken och dess bestämmelser följer

³ Se t.ex. instruktionerna för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Statens skolverk och Universitets- och högskolerådet.

som sagt av annan befintlig författning. Den bör således upphöra att gälla snarast möjligt, vilket bedöms vara vid utgången av 2024.

4.2.2 Ett integrationsperspektiv ska integreras i vissa myndigheters ordinarie verksamheter

Förslag: Myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationen av utrikes födda kvinnor och män, samt i vissa fall flickor och pojkar med utländsk bakgrund, ska ha ett utpekat ansvar i instruktionen för att inom sitt verksamhetsområde främja integrationen med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken. Vissa myndigheter ska även beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda kvinnor och män, samt i vissa fall flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Arbetsförmedlingens instruktionsenliga ansvar för integrationen av utrikes födda förtydligas. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för utrikes födda kvinnor och män.

Ansvar för frågor inom integrationsområdet bör ges i berörda myndigheters instruktion

Integrationspolitiken bör i den utsträckning det är möjligt styras utifrån de ordinarie principer som riksdag och regering tillämpar i styrningen av myndigheter och verksamheter (se avsnitt 4.1.2). Denna ståndpunkt är också i linje med Statskontorets rekommendationer om styrning i tvärsektoriella frågor (Statskontoret 2022a). När det gäller styrningen av myndigheter innebär det att styrningen ska utgå från myndigheternas instruktioner, kompletterat av regleringsbrev och myndighetsdialog.

Styrningen bör därmed följa den gällande ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet. Detta innebär att berörda myndigheter också får återkoppling på resultatredovisningen på integrationsområdet från det egna departementet, och att frågor kring genomförandet av integrationsuppdraget löpande kan tas upp i myndighetsdialogen, vilket förbättrar förutsättningarna för att regeringens prioriteringar

ska få genomslag. Styrningen av myndigheternas arbete med integration kan därmed också anpassas efter myndigheternas övriga mål och verksamhet.

Det behövs en systematisk uppföljning av utvecklingen inom de integrationspolitiska delmål som utredningen har föreslagit för att nå det övergripande målet för integrationspolitiken (se vidare avsnitt 4.3.1). För att säkerställa att insatser och åtgärder utformas så att de främjar integrationen behöver därför myndigheter med verksamhet som har anknytning till de integrationspolitiska delmålen beakta hur den egna myndighetens verksamhet kan minska skillnaderna i utfall mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män, med utgångspunkt från de förutsättningar som finns inom respektive område.

En myndighets instruktion utgör en viktig grund för prioriteringar av verksamheten och anger arbetets långsiktiga inriktning. Hos myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationspolitikens delmål bör frågor om integration således integreras i verksamheten på ett sådant sätt att de finns med som en naturlig del i planering, genomförande och uppföljning av det löpande arbetet. Det ger berörda myndigheter förutsättningar att arbeta långsiktigt med frågan samt att bygga kunskap inom området.

Myndigheter som ska främja integrationen av utrikes födda

Som redovisas i kapitel 3 finns ett antal myndigheter som redan i dag har verksamhet med anknytning till integrationen av utrikes födda och där detta även, på olika sätt, regleras i myndighetens instruktion. Arbetsförmedlingen, Statens skolverk (Skolverket), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Socialstyrelsen har en särskilt stark koppling till integrationspolitikens delmål och föreslås därför vara sektorsansvariga myndigheter (se vidare avsnitt 4.2.3). Det är enligt utredningens bedömning därför naturligt att de också har ett instruktionsenligt ansvar för att inom det egna verksamhetsområdet, med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken, främja integrationen av utrikes födda kvinnor och män. I vissa fall, som för Skolverket och MUCF, bör ett sådant främjandeansvar även omfatta flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Därutöver har utredningen identifierat några myndigheter som, med hänsyn till sitt uppdrag och verksamhet med anknytning till de integrationspolitiska delmålen, också bör ha ett utpekat ansvar för frågor om integration i sin instruktion, men som inte har det i dag.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad som anges nedan om respektive myndighets koppling till integrationspolitiken föreslås följande myndigheter få ett utpekat ansvar i instruktionen för att inom sitt verksamhetsområde främja integrationen av utrikes födda kvinnor och män.

- Arbetsförmedlingen. Har verksamhet inom ramen för delmålet om ekonomisk integration (se avsnitt 4.3.3).
- Skolverket. Har verksamhet inom ramen för delmålet om språklig integration och delmålet om utbildning och kvalificering (se avsnitt 4.3.3).
- MUCF. Har verksamhet inom ramen för delmålet om demokratisk integration (se avsnitt 4.3.3).
- Socialstyrelsen. Har verksamhet inom ramen för delmålet om social integration (se avsnitt 4.3.3).
- Folkhälsomyndigheten. Har verksamhet inom ramen för delmålet om social integration. Ansvarar för frågor som rör folkhälsa och ska verka för god och jämlik hälsa i hela befolkningen.⁴
- Jämställdhetsmyndigheten. Har verksamhet av betydelse för att stärka jämställdhetsperspektivet i integrationspolitiken.
- Länsstyrelserna. Har verksamhet av betydelse för att integrationspolitiken ska få genomslag på regional nivå.
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. Har verksamhet inom ramen för delmålet om social integration. Myndigheten ska bland annat främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling av förebyggande insatser bland annat inom området stöd till föräldrar i föräldraskapet för att främja barnets utveckling och hälsa.⁵

⁴ Se förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

⁵ Se förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Myndigheter som ska beakta integrationsperspektivet när beslut fattas och verksamheten planeras

För att integrationspolitikens mål ska få genomslag behöver insatser och åtgärder utformas så att de främjar integrationen av utrikes födda. Myndigheter med uppdrag att utföra verksamhet och fatta beslut som har anknytning till de integrationspolitiska delmålen måste därför integrera ett integrationsperspektiv när beslut fattas och verksamhet planeras. Det innebär att myndigheten behöver beakta hur myndighetens egen verksamhet påverkar utfallen för utrikes födda kvinnor och män, med utgångspunkt från de förutsättningar som finns inom respektive område.

För närvarande har Boverket i uppdrag att beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få bland annat för integration (se avsnitt 3.3.6). Utredningen har identifierat följande myndigheter som i likhet med Boverket har uppdrag att utföra verksamhet och fatta beslut som har koppling till integrationen av utrikes födda.

- Arbetsförmedlingen. Utför verksamhet och fattar beslut av betydelse för den ekonomiska integrationen (se avsnitt 4.3.3).
- Skolverket. Utför verksamhet och fattar beslut av betydelse för den språkliga integrationen samt för delmålet om utbildning och kvalificering (se avsnitt 4.3.3).
- MUCF. Beslutar, betalar ut och följer upp statsbidrag till organisationer inom det civila samhället vilket har betydelse för den demokratiska integrationen (se avsnitt 4.3.3).
- Socialstyrelsen. Utför verksamhet och fattar beslut av betydelse för den sociala integrationen (se avsnitt 4.3.3).
- Statens skolinspektion. Ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor.⁶

⁶ Se förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

- Försäkringskassan. Beslutar och betalar ut socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar, bland annat etableringsersättning (se avsnitt 3.3.6).
- Universitets- och högskolerådet. Utför verksamhet och fattar beslut av betydelse för delmålet om utbildning och kvalificering. Ansvarar bland annat för bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå (se avsnitt 3.3.6).
- Centrala studiestödsnämnden. Administrerar studiestöd och andra stöd till enskilda som har betydelse för delmålet om utbildning och kvalificering.

Mot denna bakgrund och för att säkerställa att ett integrationsperspektiv integreras i ovan nämnda myndigheters verksamheter föreslår utredningen att det i respektive myndighets instruktion ska regleras att de ska beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda. När det gäller Statens skolinspektion föreslås dessutom att myndigheten, i likhet med vad som gäller för att nå de utbildnings- och funktionshinderspolitiska målen, även ska samverka med Skolverket och Skolforskningsinstitutet i syfte att nå de integrationspolitiska delmålen inom skolområdet (se vidare avsnitt 4.3.3).

Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för utrikes födda kvinnor och män

Som utredningen konstaterar i delbetänkandet (SOU 2024:12) spelar arbete en viktig roll för integrationen av utrikes födda kvinnor och män. En egen inkomst stärker den enskilda individens egenmakt och möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv. Arbete kan också vara en källa till gemenskap och känsla av att höra till i samhället. Det finns även ett tydligt stöd för att utrikes föddas arbetsmarknadsintegration har stor betydelse för deras barns förutsättningar att lyckas i skola och arbetsliv. Ett aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet minskar risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen. Som framkommit i utredningens arbete är det emellertid en stor integrationsutmaning att många utrikes födda, särskilt kvinnor, står utanför arbetsmarknaden även efter många år i landet (se SOU 2024:12 avsnitt 6.4.1 och SOU 2023:24).

Arbetsförmedlingen har som ansvarig myndighet för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten en central roll för integrationen av utrikes födda kvinnor och män. Förutom ansvaret för att erbjuda vissa nyanlända flyktingar och skyddsbehövande samt deras anhöriga etableringsinsatser ska myndigheten ge stöd och insatser för att stärka arbetssökandes möjligheter att få ett arbete. Med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder ska myndigheten stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd. Myndigheten ska även stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden bland annat genom att verka för att arbetssökande som har behov av det tar del av utbildning som är relevant för arbetsmarknadens kompetensförsörjning (se avsnitt 3.3.6).

Myndighetens uppdrag och ansvar gäller således inte enbart vissa nyanlända invandrare utan var och en som inte kan få ett arbete utan stöd, det vill säga såväl personer med svensk som utländsk bakgrund. Som framkommit i utredningens tidigare arbete får emellertid arbetssökande inte alltid den individuella stöd och tillgång till de insatser som de behöver för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden (se SOU 2023:24). För utrikes födda som är nyanlända samt för kvinnor och män som trots lång tid i landet fortfarande står långt från arbetsmarknaden finns det ett särskilt behov av individuellt anpassat stöd för att stärka deras möjligheter att få ett arbete.

Utredningen har föreslagit att Arbetsförmedlingen inom sitt verksamhetsområde ska främja integrationen av utrikes födda och även beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda. Med hänsyn till den centrala roll som Arbetsförmedlingen har för att nå integrationspolitikens mål samt för att ytterligare inskräpa och säkerställa att integrationsperspektivet får genomslag i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anser utredningen att myndighetens instruktion behöver förtydligas. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen även ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för utrikes födda kvinnor och män och erbjuda dem insatser som främjar en varaktig etablering på arbetsmarknaden. På så sätt tydliggörs att Arbetsförmedlingen har ett brett ansvar att främja den ekonomiska integrationen och etableringen på arbetsmarknaden av såväl nyanlända som utrikes födda som varit bosatta i landet under en längre tid.

Författningsförslagen

Utredningens förslag i detta avsnitt föranleder ändringar i nämnda myndigheters instruktioner, se författningsförslag i kapitel 1. En utgångspunkt har varit att regleringen av myndigheternas ansvar för integrationen av utrikes födda så långt möjligt bör utformas på ett enhetligt sätt. De föreslagna författningsändringarna har emellertid anpassats i viss mån med hänsyn till befintlig struktur och ordning i respektive myndighets instruktion.

4.2.3 Myndigheternas redovisning ska vara uppdelad efter svensk respektive utländsk bakgrund

Förslag: Myndigheter med verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av integrationen ska, när det är relevant, redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion eller efter svensk respektive utländsk bakgrund.

Som anförs i föregående avsnitt ska vissa myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationen av utrikes födda kvinnor och män, samt i vissa fall flickor och pojkar med utländsk bakgrund, integrera ett integrationsperspektiv i sina ordinarie verksamheter. Den analys och uppföljning som myndigheterna gör behöver i större utsträckning än i dagsläget bygga på ett solitt och evidensbaserat kunskapsunderlag. I linje med detta anser utredningen att även myndigheter med verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av integrationen av utrikes födda kvinnor och män, när det är relevant, ska redovisa statistik och annan redovisning uppdelad efter födelseregion. Det gäller såväl den redovisning som myndigheterna lämnar i anslutning till årsredovisning och budgetunderlag som annan redovisning som lämnas till följd av särskilda regeringsuppdrag. Även i dessa myndigheters egna uppföljningar och analyser bör en sådan uppdelning göras. För myndigheter med verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av integrationen också för flickor och pojkar med utländsk bakgrund bör statistiken och redovisningen i stället för födelseregion vara uppdelad efter svensk respektive utländsk bakgrund. I analys- och uppföljningsarbetet bör relevanta bakgrundsvariabler användas (se vidare avsnitt 5.4.1).

De myndigheter som utredningen bedömer har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av integrationen inom olika samhällsområden är följande.

Arbetsförmedlingen: Har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om ekonomisk integration. Publicerar regelbundet analyser och prognoser av utvecklingen på arbetsmarknaden samt resultaten i den egna verksamheten.

Brottsförebyggande rådet: Har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om demokratisk integration och delmålet om social integration. Genomför bland annat den årliga Nationella trygghetsundersökningen vars syfte är att undersöka människors utsatthet för brott, upplevelse av oro och otrygghet samt förtroende för rättsväsendet, liksom brottsutsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet.

Centrala studiestödsnämnden: Har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om utbildning och kvalificering. Har en övergripande uppgift att ta fram kunskap om studiestödet och de studerandes sociala och ekonomiska situation. Tar bland annat fram en årlig rapport om uppföljning av studiestödets utveckling och effekter.⁷

Försäkringskassan: Har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om ekonomisk integration. Ger bland annat årligen ut rapporten Socialförsäkringen i siffror som syftar till att med statistik och kommentarer redovisa ersättningar som administreras av myndigheten, däribland familjeförmånernas betydelse för den ekonomiska tryggheten för familjer och barn.⁸

Jämställdhetsmyndigheten: Har verksamhet av betydelse för att stärka jämställdhetsperspektivet i integrationspolitiken och bedöma utvecklingen av det övergripande målet för integrationspolitiken. Har även verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om social integration inom ramen för myndighetens arbete att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Skolverket: Har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om språklig integration och delmålet om utbildning och kvalificering. Gör återkommande utvärderingar, analyser och studier som fördjupar kunskapen om förskola, skola och vuxen-

⁷ Se t.ex. CSN:s rapport 2023:2.

⁸ Se t.ex. Försäkringskassans rapport Socialförsäkringen i siffror 2023.

utbildning som publiceras på myndighetens webbplats och rapporteras till regeringen.

Socialstyrelsen: Har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om social integration. Lämnar årliga lägesrapporter bland annat inom området socialtjänst, där myndigheten redovisar en samlad bedömning av tillståndet och utvecklingen inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg.⁹

Folkhälsomyndigheten: Har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om social integration. Publicerar rapporter med analyserad, kommenterad och tolkad statistik som ger en övergripande bild av utvecklingen av folkhälsan och dess bestämningsfaktorer på nationell, regional och lokal nivå.

MUCF: Har verksamhet av betydelse för att bedöma utvecklingen av delmålet om demokratisk integration och delmålet om social integration. Gör återkommande undersökningar och analyser för att följa upp ungas levnadsvillkor och det civila samhällets förutsättningar.

Genom att integrera ett integrationsperspektiv även i dessa myndigheters analys- och uppföljningsarbete kan redovisningen bidra till att såväl myndigheterna själva som regeringen får ett kunskapsunderlag om tillståndet för integrationen av utrikes födda kvinnor och män. Det i sin tur kan ligga till grund för framtida insatser, åtgärder och prioriteringar av såväl politiken som andra myndigheters verksamheter.

⁹ Se t.ex. Socialstyrelsens rapport Individ- och familjeomsorg, Lägesrapport för 2022.

4.3 Sektorsansvar införs för vissa myndigheter

Förslag: Det införs ett samlat ansvar, sektorsansvar, inom integrationspolitikens fem huvudområden för följande myndigheter.

1. Ekonomisk integration: Arbetsförmedlingen.
2. Språklig integration: Skolverket.
3. Utbildning och kvalificering: Skolverket.
4. Demokratisk integration: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
5. Social integration: Socialstyrelsen.

Myndigheterna ska inom ramen för detta ansvar följa utvecklingen av respektive integrationspolitiskt delmål, bidra till att målet nås och vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheterna ska även förse regeringen med en årlig rapport om utvecklingen av resultaten inom de områden som omfattas av de integrationspolitiska delmålen.

4.3.1 Systematisk uppföljning inom olika sektorer för att nå de integrationspolitiska målen

För att nå det övergripande målet för integrationspolitiken behövs en systematisk uppföljning av utvecklingen inom de integrationspolitiska delmål som utredningen har föreslagit. På så sätt kan regeringen få en kunskapsbaserad bild av utvecklingen av integrationen inom olika samhällsområden som kan ligga till grund för beslut om framtida utveckling och omprövning av politiken. Uppföljning av utvecklingen är också viktigt för att regeringen ska kunna fatta välgrundade beslut om vilka åtgärder som ska vidtas och prioriteras för att nå det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken. Genom att sätta upp tydliga delmål för integrationspolitiken och strategiskt och systematiskt följa upp resultaten inom respektive område kan regeringen också säkerställa att integrationspolitikens delmål integreras i den ordinarie resultatstyrningen inom respektive politikområde.

Som konstateras i avsnitt 4.2.2 bör styrningen inom integrationspolitiken utgå från de ordinarie principer som riksdag och regering tillämpar i styrningen av myndigheter och verksamheter. När det

gäller styrningen av myndigheter innebär det att styrningen ska utgå från myndigheternas instruktioner, kompletterat av regleringsbrev och myndighetsdialog. En myndighets instruktion utgör en viktig grund för prioriteringar av verksamheten och anger, tillsammans med särskilda uppdrag från regeringen, arbetets långsiktiga inriktning. En grundläggande struktur för att nå de integrationspolitiska målen är därför att ge några strategiskt viktiga myndigheter ett särskilt sektorsansvar för respektive delmål. Det tydliggör att integration är ett viktigt område för flera departement och att frågor om integration ska prioriteras i myndigheternas verksamheter. Det ger även berörda sektorsmyndigheter förutsättningar att arbeta långsiktigt med frågan samt att bygga kunskap och etablera samarbeten och samverkan inom integrationsområdet med andra berörda aktörer inom sektorn.

Syftet med att införa ett sektorsansvar för respektive delmål är att kunskapen om utvecklingen av integrationen och om hur man kan undanröja hinder för integration ska finnas inom de olika sektorerna och på de myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationen av utrikes födda kvinnor och män. På så sätt skapas förutsättningar att nå det övergripande målet för integrationspolitiken och därmed en framgångsrik integration inom alla berörda samhällsområden.

4.3.2 Sektorsansvariga myndigheters uppgifter

De sektorsansvariga myndigheternas uppgift bör vara att, med utgångspunkt i respektive integrationspolitiskt delmål, aktivt verka för att integrationsperspektivet blir en integrerad del inom den sektor som myndigheten har ett sektorsansvar för. Myndigheterna bör således verka för att integrationsperspektivet beaktas såväl i myndighetens egen verksamhet avseende utrikes födda som i regelgivning, utveckling av metoder och kunskapsstöd för aktörer inom sektorn och vid uppföljning av verksamheten.

De föreslagna delmålen berör i samtliga fall fler verksamheter och ett vidare område än vad en enskild myndighet råder över. De sektorsansvariga myndigheternas uppgift bör därför vara att samordna och stödja arbetet för att uppnå målen för integrationspolitiken inom respektive sektor och driva på andra relevanta aktörer inom sin

sektor. Uppgiften att samordna, stödja och driva på andra aktörer inom sektorn kan till exempel handla om att ta initiativ till gemensamma handlingsplaner, utveckla och tillgängliggöra metodstöd och att sprida goda exempel på arbetssätt som kan bidra till förbättrade resultat inom sektorn. Vilka insatser som är relevanta inom respektive sektorsansvarig myndighets ansvarsområde beror bland annat på vilka behov av samordning och stöd som finns bland aktörerna i sektorn för att det integrationspolitiska delmålet ska kunna uppfyllas.

Vilka de olika aktörerna är kan variera mellan de fem sektorerna. Det kan vara andra myndigheter med verksamhet som har anknytning till integrationen av utrikes födda kvinnor och män, men också t.ex. kommuner, arbetsmarknadens parter, organisationer i civilsamhället, skolhuvudmän, utbildningsanordnare och matchningsaktörer. De sektorsansvariga myndigheterna bör i första hand lyfta in integrationsperspektivet i sina befintliga samverkansstrukturer med berörda aktörer.

De sektorsansvariga myndigheternas särskilda ansvar innebär alltså ett sammanhållande ansvar för att frågor om integration i ökad utsträckning inkluderas som en aspekt när verksamheter planeras och genomförs inom integrationspolitikens prioriterade områden. Liksom inom den egna verksamheten bör myndigheterna således verka för att integrationsperspektivet, med utgångspunkt i delmålen, beaktas i all verksamhet inom sektorn.

I avsnitt 4.4 föreslår utredningen att det ska inrättas en ny samordnande myndighetsfunktion med ett sektorsövergripande ansvar för bland annat uppföljning och analys av utvecklingen av integrationen och av integrationspolitikens resultat. De sektorsansvariga myndigheternas uppdrag såvitt gäller uppföljning och analys avgränsas därmed till att ansvara för att följa upp utvecklingen inom respektive integrationspolitiskt delmål. Den analys och uppföljning som myndigheterna gör ska utgöra ett solitt och evidensbaserat kunskapsunderlag. Den behöver därför baseras på vetenskapliga metoder och tillvägagångssätt och inte på anekdotisk evidens och lösa antaganden om hur det går för utrikes födda att integreras i arbets- och samhällslivet.

I myndigheternas uppgift bör också ligga att inom respektive sektor kontinuerligt främja ett strategiskt, samordnat och effektivt genomförande av de integrationspolitiska delmålen på såväl kort som lång sikt. På så sätt kan hinder för integration uppmärksammas och relevanta och träffsäkra åtgärder för att förbättra integrationen

vidtas. De sektorsansvariga myndigheternas närmare uppgifter och arbetets inriktning kan emellertid inte detaljregleras i myndigheternas instruktion utan är en fråga som bör hanteras och utvecklas av myndigheterna själva samt av regeringen inom ramen för sedvanlig myndighetsdialog och styrning genom uppdrag i regleringsbrev.

De sektorsansvariga myndigheterna bör vidare årligen i en samlad rapport redovisa utvecklingen av de integrationspolitiska delmålen och av offentliga och andra aktörers arbete för att nå delmålen. Av redovisningen bör framgå på vilket sätt myndigheternas och andra aktörers arbete bidrar till att nå målen för integrationspolitiken på såväl kort som lång sikt. Detta kan sedan ligga till grund för regeringens bedömning och redovisning till riksdagen av resultat och behov av insatser och åtgärder för att nå det övergripande nationella målet för integrationspolitiken. Syftet är att varje sektorsansvarig myndighet ska undersöka i vilken utsträckning myndigheternas och andra aktörers offentligt finansierade verksamheter inom respektive prioriterat område bidrar till att delmålet nås. En utgångspunkt för tolkning och analys av utvecklingen bör vara de indikatorer som fastställs för uppföljning av respektive delmål, se vidare kapitel 5. Analysen av utfallen för dessa indikatorer bör där så är relevant kompletteras av andra analyser och undersökningar inom området.

De myndigheter som utredningen anser är strategiskt viktiga och som föreslås få ett utpekat sektorsansvar har samtliga bred kunskap och kompetens inom analys och uppföljning. Därigenom har de också goda förutsättningar att följa upp och analysera utvecklingen i sektorn som helhet, dvs. förutsättningar för att göra bredare uppföljningar än enbart för den egna verksamheten.

Utöver analyskompetens behöver de myndigheter som ges ett sektorsansvar även ha etablerade forum för samverkan med relevanta myndigheter och aktörer inom sektorn för att kunna ta rollen som samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Enligt utredningens bedömning har samtliga myndigheter som föreslås få ett sektorsansvar väl etablerade strukturer för samverkan med andra myndigheter med näraliggande uppdrag och med relevanta aktörer inom sina respektive sektorer, såsom bland annat kommuner, arbetsmarknadens parter, civilsamhällets organisationer och utbildningsanordnare.

I de följande redovisas utredningens överväganden och förslag när det gäller vilka myndigheter som bör ha ett sektorsansvar.

4.3.3 De sektorsansvariga myndigheterna

Ekonomisk integration: Arbetsförmedlingen

I Sverige har självförsörjning genom arbete sedan länge varit ett uttalat politiskt mål. Enligt delmålet om ekonomisk integration ska andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva öka (SOU 2024:12 avsnitt 6.4.1). Som visas i delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) finns ett stort behov av samordnat stöd för arbetsmarknadsetableringen hos utrikes födda, särskilt hos personer med kort utbildningsbakgrund och hos kvinnor som invandrar av familjeskäl.

Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för nyanländas etablering

Enligt delmålet om ekonomisk integration ska andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva öka. Arbetsförmedlingen är den myndighet som har en verksamhet med direkt anknytning till den ekonomiska integrationen av utrikes födda. Som redovisas i avsnitt 3.3.6 har Arbetsförmedlingen en central roll när det gäller arbetsmarknadsetableringen av nyanlända flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga. Arbetsförmedlingen ansvarar för att erbjuda etableringsinsatser, för att samordna sådana insatser och ska vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. När det gäller nyanlända flyktingars etablering i arbets- och samhällslivet har Arbetsförmedlingen således redan ett ansvar som motsvarar det sektorsansvar som utredningen föreslår att myndigheten ska få för delmålet om ekonomisk integration.

Arbetsförmedlingen ska prioritera dem som riskerar långtidsarbetslöshet

En viktig uppgift för Arbetsförmedlingen är att rusta dem som står långt ifrån arbetsmarknaden, att förhindra utslagning och öka sysselsättningen. Myndigheten ska stötta arbetssökande i jobbsökandet och vid behov sätta in åtgärder som gör individerna mer matchningsbara på arbetsmarknaden. Det är ett ansvar som gäller för alla, oavsett födelseland.

Enligt Arbetsförmedlingens instruktion är Arbetsförmedlingen förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.¹⁰ Arbetsförmedlingen ska i sin verksamhet prioritera arbetet med personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa i syfte att dessa personer ska övergå till arbete eller reguljär utbildning. Arbetsförmedlingen ska särskilt prioritera personer som varit utan arbete i mer än två år. Arbetsförmedlingen ska förbättra matchningen och stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden bland annat genom etableringsjobb, nystartsjobb och matchningstjänster samt genom att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, lönebidrag och antalet övergångar till utbildning, som på sikt syftar till osubventionerat arbete.

Med hänsyn till Arbetsförmedlingens särskilda roll och ansvar för att rusta och matcha personer som inte har ett arbete, och som behöver stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden, anser utredningen att ett sektorsansvar för det integrationspolitiska delmålet om ekonomisk integration av utrikes födda lämpligen bör införas för Arbetsförmedlingen.

Analyskompetens finns för uppföljning av den ekonomiska integrationen

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att löpande ta fram och tillgängliggöra kunskapsunderlag och statistik om arbetsmarknaden och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Myndigheten ska också analysera, följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, göra bedömningar av arbetsmarknadsläget och bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom myndighetens verksamhetsområde.¹¹

I regleringsbrevet för budgetåret 2024 har regeringen gett Arbetsförmedlingen två nya uppdrag som avser effektivare arbete för integration och minskat utanförskap. Det ena handlar om att analysera arbetsmarknadsutfallet i områden där många individer har en svag etablering på arbetsmarknaden samt identifiera möjliga åtgärder för att förbättra arbetsmarknadsutfallet i dessa områden. Det andra uppdraget är att föra och redovisa statistik för inskrivna arbetssökande,

¹⁰ 1 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹¹ 4 § förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen.

inklusive inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program, på aggregerad nivå, bland annat utifrån födelseland. Redovisningen ska göras utifrån relevanta indikatorer avseende bland annat inskrivningsorsak och resultat. Utifrån detta ska också en fördjupad analys göras av skillnader mellan grupper där hänsyn tas till bland annat födelseland/födelse-region, vistelsetid, utbildningsnivå och kön.¹²

Det finns således en väl utvecklad analyskompetens inom Arbetsförmedlingen som kan användas för uppföljning av den ekonomiska integrationen.

Språklig integration och utbildning och kvalificering: Statens skolverk

Enligt delmålet om språklig integration ska kunskaperna i svenska språket öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Den språkutbildning som ska erbjudas ungdomar från 16 år och vuxna bosatta i Sverige som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket är kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Som anförs i delbetänkandet förutsätter språklig integration högt deltagande, god genomströmning och hög kvalitet i utbildningen. Utredningen konstaterar vidare att kunskaper i svenska språket är av central betydelse även för barns uppväxt- och levnadsvillkor. Insatser inom såväl förskolan som grund- och gymnasieskolan har således stor betydelse för den språkliga integrationen av flickor och pojkar med utländsk bakgrund (SOU 2024:12 avsnitt 6.4.2).

Enligt delmålet om utbildning och kvalificering ska fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund genomföra en utbildning på gymnasial nivå och ges möjlighet till kvalificering för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Utredningen har i delbetänkandet konstaterat att det generellt sett krävs minst en utbildning på gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Om fler arbetssökande med kort utbildning deltar i, och slutför, en gymnasieutbildning eller en yrkesinriktad utbildning kommer det troligen i förlängningen också innebära en ökad övergång till arbete. Att tillägna sig kunskaper på gymnasienivå

¹² Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen punkterna 8 och 9.

är särskilt viktigt för unga som har ett helt arbetsliv framför sig (SOU 2024:12 avsnitt 6.4.3).

Skolverket ansvarar för att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen

Statens skolverk (Skolverket) är förvaltningsmyndighet för bland annat skolväsendet med ansvar att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Skolverket ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Enligt instruktionen ska Skolverket följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området. Myndigheten ska även utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov och kontinuerligt informera regeringen om analysen och arbetet. Skolverket ansvarar även för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer.¹³

Skolverket har också i uppgift att bidra till och redovisa sitt arbete med att trygga den nationella kompetensförsörjningen och underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden. Verket ska följa upp och analysera kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier, efter avslutad utbildning. Verket ska även stödja utvecklingen vad gäller samverkan mellan skola och arbetsliv.¹⁴

Som utredningen framhåller i delbetänkandet är det av stor betydelse för kompetensförsörjningen att ta vara på utbildning som har förvärvats utomlands så att den kunskap och kompetens som den som invandrar till Sverige redan har kan komma till nytta. Detta gäller inte minst inom bristyrken och legitimationsyrken. Bedömning och erkännande av utbildning från hemlandet och validering av icke formellt kunnande är två viktiga insatser för att utrikes födda ska kunna bidra med sin kompetens på den svenska arbetsmarknaden (SOU 2024:12 s. 206). När det gäller bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå är det Universitets- och högskolerådet (UHR) som är ansvarig myndighet. När det gäller erkännande av yrkeskvalifikationer ansvarar flera olika myndigheter för detta. Exempelvis är Socialstyrelsen ansvarig myn-

¹³ Se 1 § och 18 § 2 förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁴ 9 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

dighet för erkännande av kvalifikationer för yrken inom hälso- och sjukvården och Skolverket för beslut om legitimation för lärare och förskollärare med utländsk examen.

Såväl UHR som Skolverket, Socialstyrelsen och andra myndigheter med ansvar för reglerade yrken, samt även lärosäten som erbjuder kompletterande utbildningar för personer med utländsk utbildning, har således en viktig roll när det gäller delmålet om utbildning och kvalificering. Även Statens skolinspektion, som bland annat ska verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet, är en viktig aktör för att nå de integrationspolitiska delmålen inom skolområdet (se avsnitt 4.2.2). Utbildningsinsatser är också ett viktigt verktyg för Arbetsförmedlingens uppdrag att rusta arbetssökande med kort utbildning och därmed öka deras möjligheter att få och behålla ett arbete. Skolverket har emellertid ett bredare uppdrag inom utbildningsområdet och en central roll när det gäller ansvaret för att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Utredningen anser därför att Skolverket är den myndighet som är bäst lämpad att få ett sektorsansvar för såväl delmålet om språklig integration som delmålet om utbildning och kvalificering.

Demokratisk integration: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Enligt delmålet om demokratisk integration ska utrikes födda kvinnor och mäns deltagande i demokratiska processer öka (SOU 2024:12 avsnitt 6.4.4). Demokratisk integration förutsätter att människor engagerar sig, känner ansvar och ägarskap för demokratin och står bakom dess principer. Människor behöver således vara delaktiga, ha kunskap om hur demokratin fungerar och gemensamt se till att demokratin är motståndskraftig.

Ungdoms- och civilsamhällesfrågor är centrala för den demokratiska integrationen

Som utredningen konstaterar i delbetänkandet (SOU 2024:12) ska den som lever och bor i Sverige ha kunskap om och respektera det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar. Samhället

behöver därför säkerställa att utrikes födda kvinnor och män erbjuds möjlighet att förvärva denna kunskap, bland annat genom tillgång till samhällsorientering och svenskundervisning av god kvalitet. Kommunerna, som ansvarar för att erbjuda sfi och samhällsorientering, är viktiga aktörer, men även länsstyrelserna, som bland annat ansvarar för att främja regional samverkan om etableringsinsatser mellan olika aktörer samt för att följa upp organisering och genomförande av insatser som samhällsorientering och språkinläring (se avsnitt 3.3).

Civilsamhället har en central och viktig roll för den demokratiska integrationen, bland annat som röstbärare, opinionsbildare och demokratiskola. Att fånga upp barn och ungdomar och ge dem redskap för att aktivt bidra till att utveckla vår demokrati är särskilt viktigt (se SOU 2024:12 avsnitt 6.4.4).

Även skolan har en viktig roll när det gäller elevers lärande om demokrati och om samhällets normer och värderingar. Skolan är därmed en viktig arena för den demokratiska integrationen av barn och unga. För att nå delmålet om demokratisk integration är således utbildnings- och demokratipolitiken också strategiskt viktiga områden för att nå det övergripande målet för integrationspolitiken och skapa ett samhälle som håller samman.

MUCF har särskilda demokratifrämjande uppgifter

För att nå delmålet om demokratisk integration anser utredningen att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har en strategiskt viktig roll. Detta eftersom MUCF är förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället. MUCF ska verka för att målen inom dessa politikområden uppnås genom att ta fram, samla och sprida kunskap. Myndigheten ska bidra till samordning av statliga insatser och arbetar brett med samverkan mellan olika aktörer, däribland myndigheter, kommuner, regioner och det civila samhällets organisationer. Myndigheten ska vidare utifrån ungdomars olika förutsättningar och levnadsvillkor bidra till att ungdomar etablerar sig i arbets- och samhällslivet, och verka för att ungdomar har meningsfulla och utvecklande fritidsaktiviteter. MUCF ska även verka för att ungdomsperspektivet integreras i statliga myndigheters verksamhet och stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad ungdomspolitik i kommuner

och regioner. Myndigheten ska också följa upp och analysera ungdomars levnadsvillkor, attityder och värderingar.

När det gäller uppgifter som rör genomförandet av politiken för det civila samhället ska MUCF verka för att öka kunskapen om det civila samhället hos offentliga aktörer samt främja samverkan mellan statliga myndigheter och det civila samhället. Myndigheten ska även följa upp och analysera offentliga aktörers insatser i förhållande till målet för politikområdet.¹⁵

MUCF har också andra demokratifrämjande uppgifter. Bland annat fördelar MUCF statsbidrag till organisationer inom det civila samhället, däribland folkbildningen, i syfte att stärka demokratin.¹⁶ Statsbidraget ska stödja åtgärder på lokal, regional eller nationell nivå och syftar till att öka kunskapen om demokratin och stärka individers förutsättningar att delta i demokratin och dess beslutsprocesser. Det kan exempelvis vara projekt som syftar till att öka kunskapen om demokratiska processer eller principer, öka valdeltagandet eller stärka möjligheterna till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen. Myndigheten prioriterar åtgärder som har förutsättningar att nå många individer, eller riktar sig mot delar av landet eller delar av befolkningen som har ett lågt valdeltagande eller låg delaktighet i demokratin i övrigt. Det innebär bland annat att MUCF prioriterar projekt som bedrivs i områden med socioekonomiska utmaningar samt i gles- och landsbygder utanför landets tillväxtregioner. Myndigheten prioriterar också projekt som riktar sig mot unga, utrikes födda eller personer med funktionsnedsättningar.¹⁷ Myndigheten fördelar även statsbidrag till verksamheter som motverkar eller förebygger rasism eller liknande former av intolerans som kan ta sig uttryck i bland annat antisemitism, islamofobi, afrofofi, antiziganism och homofobi.¹⁸

MUCF har således en bred kunskap och kompetens inom centrala områden där det behövs såväl analys och uppföljning som utveckling av åtgärder och insatser för att nå delmålet om demokratisk integration. En nackdel med ett sektorsansvar hos MUCF kan emellertid vara att myndigheten därmed får ansvar för flera tvärsektoriella områden, både ungdomspolitik och ett av delmålen för integra-

¹⁵ 1–7 §§ förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

¹⁶ Se förordningen (2020:26) om statsbidrag för åtgärder som stärker demokratin.

¹⁷ Se myndighetens webbplats www.mucf.se.

¹⁸ Se förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans.

tionspolitiken. Utredningen har därför övervägt om det finns någon annan lämplig myndighet som bör få sektorsansvaret. De myndigheter som ligger närmast till hands och som har verksamhet med koppling till delmålet om demokratisk integration är Valmyndigheten, Forum för levande historia och Diskrimineringsombudsmannen (DO).

Valmyndigheten ansvarar centralt för genomförandet av val och landsomfattande folkomröstningar, men har i övrigt ingen verksamhet med koppling till delmålet om demokratisk integration. Myndigheten har inte heller sådan bred kunskap och kompetens inom analys och uppföljning som utredningen anser att en sektorsansvarig myndighet bör ha.

Forum för levande historia ska främja arbete med demokrati och mänskliga rättigheter. Detta ska göras med utgångspunkt i lärdomar från Förintelsen och kommunistiska regimers brott mot mänskligheten i historien, liksom andra brott mot mänskligheten i historien. Inte heller den myndigheten har den bredd och kompetens som behövs för att axla ett sektorsansvar.

DO har, till skillnad från Valmyndigheten och Forum för levande historia, både ett uppdrag och en verksamhet med anknytning till delmålet om demokratisk integration och har, inom sitt verksamhetsområde, den kompetens i övrigt som utredningen anser att en sektorsmyndighet bör ha. Utredningen anser dock att MUCF:s verksamhet bättre täcker in flera aspekter av delmålet för demokratisk integration som behöver följas upp och analyseras.

Med hänsyn till MUCF:s samordnande och samverkande roll för ungdoms- och civilsamhällespolitiken samt demokratifrämjande roll och uppdrag anser utredningen därför att MUCF är den myndighet med bäst förutsättningar att axla rollen som sektorsansvarig myndighet för delmålet om demokratisk integration.

Social integration: Socialstyrelsen

Att minska utanförskap och förbättra människors levnadsvillkor har stor betydelse för den sociala integrationen

Enligt delmålet om social integration ska fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund uppleva tillhörighet och delaktighet i samhället samt kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Som anförs i delbetänkandet (SOU 2024:12)

handlar social integration om att främja social sammanhållning och skapa ett samhälle som håller samman genom att människor känner tillhörighet och delaktighet. Politiken behöver således säkerställa att hinder för utrikes föddas deltagande och inkludering undanröjs. Negativ social kontroll, som begränsar den enskildes självbestämmanderätt, liv och frihet, trångboddhet och dålig hälsa kan vara faktorer som påverkar den enskildes möjligheter att integreras fullt ut i samhället (se SOU 2024:12 avsnitt 6.4.5). I Sverige har trångboddheten ökat, särskilt bland utrikes födda, och även vad gäller risken för ekonomisk utsatthet ökar skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda. Att minska utanförskap och förbättra människors levnadsvillkor har stor betydelse för den sociala integrationen och för att kunna uppnå det övergripande målet för integrationspolitiken och skapa ett samhälle som håller samman.

Socialstyrelsen har ett särskilt ansvar för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom socialtjänstens område

Som framgår rymmer social integration komplexa processer som ofta är svåra att styra politiskt. Initiativ krävs för att åstadkomma en fungerande samverkan mellan olika myndigheter för att kunna nå det föreslagna delmålet om social integration. Dessutom har kommuner, länsstyrelser och civilsamhällesorganisationer viktiga roller när det gäller att främja den sociala integrationen av utrikes födda. Detta innebär att ansvaret för de frågor som ryms inom delmålet inte enkelt kan inordnas inom en enskild myndighets verksamhetsområde.

Den myndighet som utredningen har identifierat som har bäst förutsättningar att axla ett sektorsansvar för delmålet om social integration är Socialstyrelsen. Socialstyrelsen är den nationella myndigheten för vård och omsorg. Enligt myndighetens instruktion är Socialstyrelsen förvaltningsmyndighet för bland annat verksamhet som rör hälso- och sjukvård och socialtjänst. Myndigheten ska även samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och unga. I myndighetens uppdrag ingår bland annat att ta fram kunskapsstöd och föreskrifter med regler och rekommendationer för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Förutom kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde ansvarar myndigheten för att följa upp och utvärdera hur vård

och omsorg fungerar. I uppdraget ingår även att samverka med relevanta aktörer inom myndighetens verksamhetsområde.¹⁹

Inom Socialstyrelsens ansvarsområde för socialtjänsten har myndigheten bland annat tagit fram allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1), handböcker för socialtjänsten och skrivit rapporter i ämnet. Myndigheten har även utvecklat en standardiserad bedömningsmetod, FIA – förutsättningar inför arbete, avsedd att användas i förändringsarbete med mottagare av ekonomiskt bistånd. Målgruppen är arbetslösa biståndsmottagare med oklara hinder, som varit aktuella för försörjningsstöd i cirka fem månader eller mer. Syftet är att ge en samlad bild av en persons förutsättningar och behov av stöd inför arbete. Ett annat syfte är att ge möjlighet till individuell anpassning av krav och insatser samt att involvera klienten i förändringsarbetet.

Ett annat exempel på verksamhet av intresse i detta sammanhang är att myndigheten gett en särskild rekommendation om föräldraskapsstödande insatser. I det sammanhanget rekommenderas bland annat att föräldrar som är nya i landet och socioekonomiskt utsatta föräldrar erbjuds riktat stöd som är anpassat för deras situation. Ett ytterligare exempel är det bedömningsstöd som Socialstyrelsen har tagit fram för socialtjänstens arbete med barn och unga som misstänks vara utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Med hänsyn till Socialstyrelsens uppdrag och verksamhet, särskilt vad gäller myndighetens verksamhet som rör socialtjänst och föräldrarollen samt myndighetens kunskapsutvecklande och kunskapsförmedlande roll, anser utredningen således att det är den myndighet som är bäst lämpad att få ett sektorsansvar för delmålet om social integration.

Kan Folkhälsomyndigheten vara ett alternativ för sektorsansvaret för social integration?

Ett alternativ som utredningen har övervägt när det gäller sektorsansvaret för delmålet om social integration är Folkhälsomyndigheten. Myndigheten har kompetens och erfarenhet av att arbeta med analys, uppföljning och samverkan inom sitt verksamhetsområde (se avsnitt 3.3.6). Folkhälsomyndigheten har utvecklat en stödstruktur

¹⁹ Förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

för det statliga folkhälsoarbetet som inkluderar indikatorer för att följa upp hur förutsättningarna för hälsa skiljer sig mellan olika grupper i befolkningen.²⁰ Flera av de målområden som identifierats som förutsättningar för en god hälsa utgör även förutsättningar för en god integration.

Frågor om hälsa är emellertid endast ett av flera områden som bör beaktas i uppföljningen av social integration. Utredningen anser vidare att Folkhälsomyndigheten, till skillnad från Socialstyrelsen, saknar förutsättningar att ta en aktiv roll i förhållande till kommunernas socialtjänstverksamheter. Socialstyrelsen har, utöver analyskompetens och befintliga arenor för samverkan med relevanta aktörer, även direkta verktyg som är viktiga i arbetet med social integration genom myndighetens ansvar för regelstyrning, kunskapsstöd och metodutveckling samt uppföljning inom socialtjänstens område.

Med hänsyn till det nationella samordningsansvar som Folkhälsomyndigheten redan har inom folkhälsopolitiken är det också mindre lämpligt att placera samordningsansvaret för ytterligare en tvärsektoriell fråga på myndigheten. Detta skulle innebära en risk för att myndighetens roll i förhållande till andra myndigheter och aktörer blir otydlig. Folkhälsomyndigheten är tvärmyndighet för folkhälsopolitiken, och enligt Statskontoret (2022a) bör regeringen snarare renodla tvärmyndigheternas roller för att ge dessa myndigheter bättre förutsättningar för att arbeta långsiktigt.

Utredningen föreslår därför att sektorsansvaret för delmålet om social integration läggs på Socialstyrelsen.

²⁰ Se t.ex. Folkhälsan i Sverige, Årsrapport 2023, Folkhälsomyndigheten.

4.4 Ett nationellt integrationsråd inrättas

4.4.1 Ett rådgivande organ med sektorsövergripande ansvar

Förslag: Inom Arbetsförmedlingen ska det inrättas ett rådgivande organ med en tillhörande kanslifunktion som benämns Nationella integrationsrådet.

Rådet ska, med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken som riksdagen har beslutat,

1. göra sektorsövergripande uppföljningar och bedömningar av utvecklingen av integrationen och av politikens resultat,
2. främja samverkan mellan myndigheter, regioner, kommuner, organisationer inom det civila samhället, näringsliv, forskare och andra relevanta aktörer i genomförandet av politiken,
3. bidra till kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte mellan relevanta aktörer, och
4. bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken.

Myndigheten ska årligen redovisa rådets vidtagna åtgärder och aktiviteter till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet). Redovisningen ska överlämnas senast den 28 februari året efter det år som redovisningen avser.

Det behövs en samordnande myndighetsfunktion för integrationspolitiken

Det är avgörande för en framgångsrik integrationspolitik att insatser och åtgärder som vidtas bygger på ett solitt och evidensbaserat kunskapsunderlag och inte på allmänna föreställningar om tillståndet för integrationen av utrikes födda. Utredningen har därför föreslagit delmål inom fem för integrationspolitiken prioriterade samhällsområden som konkretiserar det övergripande nationella målet för integrationspolitiken (SOU 2024:12). Delmålen uttrycker politikens inriktning och önskade resultat inom de olika dimensionerna av integration och gör det möjligt att mäta och följa upp utvecklingen över tid. På så

sätt kan hinder för integration identifieras samt relevanta och mer träffsäkra åtgärder vidtas.

Det finns ett stort behov av en samlad bild och analys av utvecklingen av integrationen för att kunna utforma framtida insatser. Den bild som finns av måluppfyllelsen på integrationsområdet är för närvarande huvudsakligen inriktad på den ekonomiska integrationen. Det saknas därför till stor del kunskap om vilka behov av insatser som finns på andra områden som är viktiga för integrationen i samhället i övrigt. Detta medför att regeringen har ett bristfälligt kunskapsunderlag i utformandet av politiken och framtida insatser. I utredningens arbete har det också framkommit att det finns behov och efterfrågan på stöd och uppföljning i arbetet med integration från bland annat myndigheter, länsstyrelser och kommuner (SOU 2024:12 avsnitt 2.3).

Som konstateras i avsnitt 3.2 ingår det i regeringens ansvar inför riksdagen att bedöma och redovisa resultat i förhållande till de övergripande mål som riksdagen har beslutat om. För att kunna lämna en sådan resultatredovisning för integrationspolitiken finns tydliga behov av kompletterande analyser och sammanvägda resultatbedömningar. Den generella modellen för resultatstyrning i staten förutsätter också att de politiska mål som formulerats på en övergripande nivå omvandlas och konkretiseras till operativa mål, uppgifter och uppdrag samt resultatkrav för berörda myndigheter. Vidare förutsätter resultatstyrningen uppföljning och analys om hur verksamheten kan förbättras från såväl myndigheternas sida som från regeringen.

För en sammanhållen och strategisk styrning av integrationspolitiken behövs sammanvägda bedömningar och kompletterande analyser som förmår fånga upp integrationens flerdimensionella karaktär. För att regeringen ska kunna justera, förbättra och ompröva politiken behövs således sektorsövergripande redovisningar av utvecklingen av integrationen och analyser av resultatet av vidtagna åtgärder ur ett helhetsperspektiv.

Som framkommit i utredningens arbete saknas i dag en samlad kunskapsinhämtning och analys av utvecklingen av integrationen och av politikens resultat i förhållande till integrationspolitikens mål. Senast regeringen redovisade ett fördjupat kunskapsunderlag till riksdagen om tillståndet och utvecklingen av integrationen var 2012.²¹ I jämförelse med andra tvärsektorieella politikområden saknas

²¹ Prop. 2012/13:63 avsnitt 8.

även ett utpekad myndighetsansvar för samordning och stöd till andra myndigheter som har uppgifter inom integrationsområdet (se avsnitt 3.5.1).

Det är enligt utredningens mening anmärkningsvärt och en stor brist att det inom integrationspolitiken, till skillnad från andra tvärsektoriella politikområden, under lång tid varken har funnits en strategi eller utpekad myndighetsansvar för hur integrationspolitiken på en övergripande nivå ska följas upp över tid för att målen för politiken ska kunna nås. Avsaknaden av ett övergripande myndighetsansvar för uppföljning av utvecklingen i samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv har medfört att viktig tid har gått förlorad, som skulle kunna ha ägnats åt att förbättra utvecklingen inom det integrationspolitiska området.

Det finns också behov av ett samordnande organ som kan bistå berörda myndigheter med hur kunskapen om samhällsutvecklingen ska tolkas och som kan vara till stöd för att de i sin tur ska kunna utveckla sina verksamheter. Det är således hög tid att utveckla nya arbetsformer och metoder för att förverkliga politiken. Detta är viktigt, inte minst för att kunna uppnå det övergripande målet för integrationspolitiken som innebär att skapa ett gott samhälle för alla oavsett bakgrund och för att stärka sammanhållningen i samhället.

För att integrationspolitikens mål ska kunna bidra till jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor anser utredningen därför att uppföljningen av delmålen behöver kompletteras med en sektorsövergripande uppföljning av samhällsutvecklingen mot det övergripande integrationspolitiska målet. På så sätt kan måluppfyllelsen av integrationspolitiken följas över tid och regeringen få underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken. En sektorsövergripande uppföljning är nödvändig för att relevanta och träffsäkra åtgärder och insatser inom politikområdet ska kunna vidtas.

En ny samordnande myndighetsfunktion för integrationspolitiken bör därför inrättas. En sådan myndighetsfunktion behövs för att göra sektorsövergripande uppföljningar och bedömningar av utvecklingen av integrationen och ge ett kunskapsbaserat underlag för regeringens utveckling och omprövning av politiken. Ur ett effektivitets- och styrningsperspektiv innebär en samordnande integrationspolitisk organisation också betydligt bättre förutsättningar och mindre sår-

barhet jämfört med en organisation som är splittrad över en rad politikområden med olika statsråd.

Det bör inrättas ett särskilt rådgivande organ inom en befintlig myndighet

I dag styrs och drivs utvecklingen av integrationspolitiken i huvudsak av den enhet inom Regeringskansliet som ansvarar för frågor om integration och arbetet mot utanförskap på Arbetsmarknadsdepartementet. En samordningsfunktion inom Regeringskansliet är emellertid inte tillräcklig och har inte kapacitet att bedriva den verksamhet som behövs för att kunna samordna, följa upp och analysera utvecklingen av integrationspolitikens samtliga dimensioner. En samordnande funktion inom Regeringskansliet kan fylla en viktig roll för att sprida kunskap om integration inom organisationen. Men den kan inte bistå berörda myndigheter med hur kunskapen om samhällsutvecklingen ska tolkas, och inte heller ge stöd till hur myndigheter och andra aktörer i sin tur ska kunna utveckla sina verksamheter.

Det är inte heller rimligt att ansvarigt departement i Regeringskansliet ska utföra uppgifter som en förvaltningsmyndighet normalt ska utföra. Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.²² För att fylla den lucka av kunskapsinhämtning och analys och av samordning och stöd för genomförandet av insatser för integration som behövs anser utredningen därför att det behöver inrättas en fristående funktion utanför Regeringskansliet.

Olika organisatoriska lösningar är möjliga

Det finns en rad tänkbara sätt att organisera en samordnande, tvärssektoriell funktion. I den förvaltningspolitiska propositionen slår dock regeringen fast att statlig verksamhet huvudsakligen bör bedrivas i myndighetsform. Andra former ska bara användas om det finns särskilda skäl och efter noggrann prövning (prop. 2009/10:175 avsnitt 12.5).

Även inom myndighetsformen finns flera tänkbara lösningar för att organisera den verksamhet som en samordnande funktion för

²² 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

integrationspolitiken ska bedriva. En lösning skulle kunna vara att inrätta en ny myndighet. Andra tänkbara lösningar är att låta verksamheten vara del av en befintlig myndighets ordinarie verksamhet, att ge ett särskilt uppdrag till en befintlig myndighet eller att inrätta ett särskilt beslutsorgan inom en befintlig myndighet.

Att inrätta en ny mindre myndighet med ansvar för samordning, uppföljning och analys inom integrationsområdet bedömer utredningen inte vara ett realistiskt alternativ. Regeringen har tillsatt en utredning för att se över mindre myndigheters uppgifter och organisering. Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för regeringens styrning samt att främja en välfungerande statsförvaltning med hög kostnadseffektivitet och hög samhällsekonomisk effektivitet (dir. 2023:132). Utredaren har även fått i uppdrag att analysera hur de befintliga analys- och utvärderingsmyndigheterna kan organiseras i färre myndigheter (dir. 2024:23). I direktiven anförs bland annat att många av analys- och utvärderingsmyndigheterna är jämförelsevis små, vilket innebär relativt sett höga kostnader för t.ex. lokaler och administration, sårbarhet i personalförsörjningen och en begränsad förmåga att utföra verksamhet såväl på uppdrag av regeringen som på eget initiativ.

En tvärmyndighet för integrationspolitiken är också en organisationsform som har prövats tidigare, och lagts ner. Integrationsverket var ifrågasatt redan från starten, och granskningar från Riksdagens revisorer (2003) och Riksrevisionen (2005a) bekräftade kritiken. Båda granskningarna påvisade att Integrationsverket hade ett mycket begränsat inflytande över hur politikens mål uppfyllts (se avsnitt 3.5.1).

Strategisk styrning förutsätter långsiktighet

En ny samordningsfunktion bör främja ett strategiskt och effektivt genomförande av den nationella integrationspolitiken på såväl kort som lång sikt. Kortsiktig styrning genom att ge ett särskilt uppdrag till en myndighet gör det svårt för myndigheten att planera sin verksamhet, uppgradera kunskap och etablera samverkan med de aktörer som myndigheten behöver samarbeta med. Det är således nödvändigt att en samordnande myndighetsfunktion för integrationspolitiken får ett långsiktigt ansvar för det tvärsektoriella perspektivet avseende genomförandet av integrationspolitiken. Utredningen anser

därför att det inte är lämpligt att den nya samordnande funktionen inrättas i form av ett särskilt uppdrag till en befintlig myndighet. Av motsvarande skäl anser utredningen inte heller att det är lämpligt att inrätta den samordnande funktionen som en tidsbegränsad kommitté. I stället bör den verksamhet som ska bedrivas permanentas inom ramen för en befintlig myndighets verksamhet.

För att integrationspolitikens mål ska få genomslag i de offentligt finansierade verksamheterna krävs att regeringen visar att det är ett prioriterat område. Ett effektivt sätt är att regeringen inrättar ett särskilt beslutsorgan inom en befintlig myndighet. Med ett särskilt beslutsorgan avses en enhet inom en myndighet som självständigt ger råd eller fattar beslut i vissa tydligt avgränsade frågor. Ett sådant organ är således en del av myndigheten samtidigt som det har en mer självständig roll och ställning än de övriga delarna av myndighetens organisation. Genom att inrätta ett särskilt organ markeras att integration är ett område som myndigheten ska ägna särskilt intresse åt och prioritera i sin verksamhet. En sådan lösning underlättar dessutom regeringens långsiktiga styrning av verksamheten och är fördelaktig ur såväl kostnads- som effektivitetssynpunkt.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inom en befintlig myndighet bör inrättas ett särskilt rådgivande organ med en tillhörande kanslifunktion, som benämns Nationella integrationsrådet.

Nationella integrationsrådets uppgifter

Som beskrivs ovan anser utredningen att Nationella integrationsrådet, med utgångspunkt i det övergripande nationella integrationspolitiska målet, ska göra sektorsövergripande uppföljningar och bedömningar av utvecklingen av integrationen som kan användas av regeringen för att bedöma om Sverige närmar sig målet.

I rådets ansvar bör det därför ingå att med viss regelbundenhet, exempelvis vart tredje år, förse regeringen med en samlad redovisning av hur utvecklingen och resultaten på det integrationspolitiska området ser ut. En utgångspunkt för detta arbete bör vara de sektorsansvariga myndigheternas årliga rapporter om utvecklingen av de integrationspolitiska delmålen (se avsnitt 4.3.2). En annan utgångspunkt för tolkning och analys av utvecklingen bör vara de indikatorer som fastställs för uppföljning av respektive delmål, samt resul-

tat från den Integrationsbarometer som utredningen bedömer bör genomföras ungefär vart tredje år (se vidare kapitel 5). Förklarande analyser av utfallen för dessa indikatorer bör där så är relevant kompletteras med resultat från aktuell forskning och andra analyser och undersökningar inom det integrationspolitiska området. Analysen bör även omfatta analys utifrån data för samtliga fem områden för att bland annat fånga hur integrationsutfall inom de fem områdena förhåller sig till och samspelar med varandra. Det bör således finnas kompetens inom rådets kansli för att kunna utföra den sortens arbetsuppgifter.

Rådet bör vidare ha i uppdrag att bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken. Analyserna bör således inte bara ge en lägesbild av resultaten inom politikområdet utan också innehålla fakta-baserade förklarande analyser av vad som ligger bakom resultaten och utvecklingen över tid.

Rådet bör även stödja myndigheter med ansvar på det integrationspolitiska området och andra aktörer som är centrala för att nå de integrationspolitiska målen. Arbetet för att nå det övergripande målet för integrationspolitiken berör många områden och sektorer i samhället och behovet av uppdaterad, verksamhetsanpassad och kunskapsbaserade insatser inom flera områden är stort. De sektors-ansvariga myndigheterna ansvarar för uppföljningen av integrationen inom sina respektive områden (se avsnitt 4.3.2). Rådet bör ge myndigheterna stöd i hur kunskapen om samhällsutvecklingen ska tolkas, för att underlätta deras arbete med att utveckla sina olika verksamheter. Rådet bör därför ha i uppdrag att bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan relevanta aktörer. Ett sätt att bidra till kunskapsutvecklingen kan exempelvis vara att rådet på sin webbplats på ett tillgängligt sätt presenterar utvecklingen för de indikatorer som tas fram.

I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att alla statliga myndigheter ska samarbeta för att ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Med hänsyn till att integration är en angelägenhet för hela samhället och att flera andra samhällsaktörer har en viktig roll anser utredningen att rådet, förutom samverkan mellan myndigheter, också ska främja ökad samverkan mellan regioner, kommuner, organisationer inom det civila samhället, näringsliv, forskare och andra relevanta aktörer.

Rådets vidtagna åtgärder och aktiviteter bör vidare åiterrapporteras till ansvarigt departement inom Regeringskansliet (se nedan). Redovisningen bör överlämnas senast den 28 februari året efter det år som redovisningen avser.

Nationella integrationsrådet bör inrättas inom Arbetsförmedlingen

För att få ökat genomslag för integrationspolitikens mål krävs ändamålsenliga styrformer som förmår beakta sektorsövergripande prioriteringar. Utmaningen handlar om att hitta sätt att hantera sektoriseringens avigsidor och ge förutsättningar för att effektivt driva de integrationspolitiska frågorna genom de olika samhällssektorer som har det konkreta verksamhetsansvaret. Som utredningen konstaterar ovan behövs det således en samordnande myndighetsfunktion som kan ha ett helhetsperspektiv inom integrationspolitiken och som kan göra sammanvägda, sektorsövergripande, analyser av integrationspolitikens resultat och utveckling inom de prioriterade samhällsområdena.

Integrationspolitiken ska vara kravbaserad och enligt utredningens förslag inkludera delmål inom fem prioriterade områden som ska följas upp av sektorsansvariga myndigheter (se avsnitt 4.3). Utredningen har i delbetänkandet gjort bedömningen att en kravbaserad integrationspolitik bör utgå från de rättsliga krav på integration som kan ställas på utrikes födda kvinnor och män. Med integrationskrav avses därmed försörjningskrav, språkrav och samhällskunskapskrav som kan ställas som villkor för permanent uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap. De fem integrationspolitiska delmål som utredningen har föreslagit svarar mot de normativa integrationskrav som kan ställas på utrikes födda för att få permanent uppehållstillstånd och medborgarskap (SOU 2024:12).

Inom såväl nationell politik som inom EU finns således en tydlig koppling mellan migrations-, arbetsmarknads- och integrationspolitiken (SOU 2024:12 kapitel 3). De myndigheter som ligger närmast till hands för inrättandet av det Nationella integrationsrådet är därför Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

Arbetsförmedlingen har ett utpekat ansvar och en central roll i genomförandet av integrationspolitiken, särskilt vad gäller den ekonomiska integrationen. Arbetsförmedlingens ansvar enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare för

insatser som ska främja integrationen av nyanlända flyktingar och skyddsbehövande samt deras anhöriga innebär att myndigheten har ett samordnande ansvar redan i dag. Myndigheten har därmed en väl upparbetad erfarenhet och kompetens samt etablerade arenor för samverkan med viktiga aktörer inom integrationsområdet.

Det nuvarande ansvaret för Arbetsförmedlingen är dock begränsat. Dels omfattar det endast en mindre grupp av de utrikes födda, dels ligger fokus på ekonomisk integration. Utredningen har därför i föregående avsnitt föreslagit att Arbetsförmedlingen ska ha ett uttalat ansvar för att i sin verksamhet främja integrationen av alla utrikes födda, dvs. inte bara vissa nyanlända (avsnitt 4.2) samt att myndigheten ska ha ett sektorsansvar för delmålet om ekonomisk integration (avsnitt 4.3).

För att nå det övergripande målet för integrationspolitiken behövs insatser och åtgärder inom flera samhällsområden. Som utredningen konstaterar i delbetänkandet (SOU 2024:12) spelar arbete en viktig roll för integrationen av utrikes födda kvinnor och män. En egen inkomst stärker den enskilda individens egenmakt och möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv. Arbete kan också vara en källa till gemenskap och känsla av att höra till i samhället. Utrikes föddas integration har även stor betydelse för deras barns integration på arbetsmarknaden och i samhället. Att fler arbetar är också viktigt för kompetensförsörjningen och för utvecklingen av samhällets långsiktiga välbefinnande och för att trygga ett ekonomiskt hållbart välfärdssamhälle.

Det finns således en mycket stark koppling mellan Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet och integrationspolitikens övergripande mål. Utifrån ett styrningsperspektiv är det dessutom en fördel om resultaten och utvecklingen av politiken på sektorsövergripande nivå återrapporteras direkt till ansvarigt statsråd för arbetsmarknads- och integrationspolitiken (Arbetsmarknadsdepartementet).

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det Nationella integrationsrådet inrättas inom Arbetsförmedlingen. Bestämmelser om rådets arbetsuppgifter, ledning och organisation tas in i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Alternativ till placering av det Nationella integrationsrådet inom Arbetsförmedlingen

Utredningen har även övervägt andra alternativ för placering av Nationella integrationsrådet. Ett alternativ som prövats är Migrationsverket. Myndigheten ansvarar för utlännings- och medborgarskapslagstiftningen där de integrationskrav som ska ligga till grund för den kravbaserade integrationspolitiken regleras. Migrationsverket är också den myndighet som tog över vissa av Integrationsverkets tidigare arbetsuppgifter och som ansvarar för mottagande och bosättning av flyktingar och skyddsbehövande samt för ersättningar till kommuner för flyktingmottagande. Vidare är Migrationsverket förvaltande myndighet för Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif), en av EU:s fonder inom sammanhållningspolitiken under programperioden 2021–2027. Migrationsverkets huvudsakliga uppdrag är emellertid att pröva ansökningar om asyl, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och medborgarskap i Sverige. Myndigheten har inte heller någon verksamhet med direkt anknytning till integrationen av utrikes födda kvinnor och män. Det finns således begränsad erfarenhet och kompetens inom integrationsområdet på myndigheten i dag.

Ett annat alternativ som har prövats är en placering av rådet inom Jämställdhetsmyndigheten. Det finns en tydlig koppling även mellan integrationspolitiken och jämställdhetspolitiken och de integrationspolitiska mål som utredningen har föreslagit genomsyras därför av ett tydligt jämställdhetsperspektiv (SOU 2024:12). Med hänsyn till att Jämställdhetsmyndigheten redan ansvarar för ett tvärsektoriellt politikområde bedömer utredningen emellertid inte att det är lämpligt att placera ansvaret för ytterligare ett tvärsektoriellt politikområde på myndigheten. Detta skulle innebära en risk för att myndighetens roll blir otydlig i förhållande till såväl andra myndigheter som till andra aktörer.

Utredningen har även prövat alternativet att placera rådet inom en länsstyrelse. Denna modell har regeringen bland annat valt för att samordna arbetet för att förhindra och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck.²³ Länsstyrelserna ansvarar enligt sin instruktion för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

²³ *Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck* inrättades vid Länsstyrelsen Östergötland 2022. Centrumet ska stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå.

Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. I länsstyrelsernas uppdrag ligger också att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande. De ska vidare samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser inom myndighetens ansvarsområden.²⁴ Som exempel kan nämnas länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommuner och regioner i deras arbete med mänskliga rättigheter.²⁵

Länsstyrelserna har således erfarenhet av samverkan mellan statliga myndigheter och olika andra samhällsaktörer, både regionalt och nationellt. Länsstyrelsernas uppdrag att främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer avser dock inom respektive län. På regional nivå har därmed länsstyrelserna en viktig roll för att främja samverkan i genomförandet av integrationspolitikens mål (se vidare avsnitt 4.5).

Utredningen anser således att det är viktigt att länsstyrelserna vidareutvecklar samverkan på integrationsområdet på regional nivå. Det Nationella integrationsrådet bör dock av strategiska skäl inrättas inom en för integrationspolitiken central förvaltningsmyndighet med ett nationellt verksamhetsansvar. Placering av det Nationella integrationsrådet vid en av länsstyrelserna skulle dessutom riskera att leda till en otydlighet i förhållande till länsstyrelsernas regionala ansvar.

²⁴ Se 1 och 2 §§ förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2025.

4.4.2 Nationella integrationsrådets ledning och organisation

Förslag: Nationella integrationsrådet ska bestå av en ordförande och tolv andra ledamöter. Ordföranden ska ha bred kompetens inom det integrationspolitiska området. Av ledamöterna ska var och en av följande myndigheter ha en representant:

- Arbetsförmedlingen,
- Diskrimineringsombudsmannen,
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering,
- Jämställdhetsmyndigheten,
- Socialstyrelsen,
- Statens skolverk,
- Statistiska centralbyrån,
- Migrationsverket,
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Av ledamöterna ska även två representera kommunerna och en representera länsstyrelserna. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter i rådet för en bestämd tid.

Rådet ansvarar för sin verksamhet inför Arbetsförmedlingens ledning. Arbetsförmedlingens ledning ansvarar inför regeringen för att rådet tilldelas resurser för den tillhörande kanslifunktionen och sin verksamhet i övrigt samt för att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Ett särskilt organ som inrättas inom en myndighet ansvarar för de frågor som det inrättats för att handha. I alla andra avseenden – juridiskt och ekonomiskt – är det dock en del av myndigheten och det är myndighetens generaldirektör eller styrelse som ansvarar för verksamheten. Myndigheten beslutar, om inte annat angivits i instruktionen, fritt hur beslutsorganet ska stödjas, vilka resurser det ska tilldelas och hur kansliet ska organiseras.

När ett organ som endast är rådgivande inrättas är huvudregeln att myndighetschefen ska vara ordförande i organet.²⁶ Utredningen anser dock inte att det är lämpligt att Nationella integrationsrådet leds av Arbetsförmedlingens generaldirektör utan att rådet bör ha en självständig roll i förhållande till myndighetens övriga verksamhet. För att kunna leda och organisera det sektorsövergripande integrationsuppdraget krävs dessutom särskild kompetens inom området. Rådet bör dock ansvara för sin verksamhet inför Arbetsförmedlingens ledning. Myndighetens ledning bör också ansvara inför regeringen för att rådet tilldelas resurser för den tillhörande kanslifunktionen och för rådets verksamhet i övrigt samt för att rådets verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt. Med hänsyn till detta föreslår utredningen att rådet ska ledas av en ordförande med bred kompetens inom det integrationspolitiska området och att en ledamot i rådet ska representera Arbetsförmedlingen.

Vilka uppgifter som Nationella integrationsrådet bör ha redovisats i föregående avsnitt. När det gäller rådets sammansättning i övrigt är det med hänsyn till rådets sektorsövergripande uppdrag av vikt att det i rådet finns ledamöter som representerar var och en av de sektorsansvariga myndigheterna samt kommunerna och länsstyrelserna. Av ledamöterna i rådet föreslås därför Arbetsförmedlingen ha en representant, Skolverket ha en representant, MUCF ha en representant, Socialstyrelsen ha en representant, kommunerna ha två representanter, varav en bör representera Sveriges Kommuner och Regioner, och länsstyrelserna en representant. Vidare bör Migrationsverket ha en representant i rådet eftersom verket ansvarar för utlännings- och medborgarskapslagstiftningen där integrationskraven regleras.

Som utredningen konstaterar i delbetänkandet (SOU 2024:12) behöver insatser och åtgärder för integration av utrikes födda kvinnor och män utformas så att de främjar jämställdhet. De integrationspolitiska mål som utredningen har föreslagit genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Jämställdhetsmyndighetens roll i utvecklingen av integrationspolitiken vad gäller att uppnå jämställda möjligheter för utrikes födda kvinnor och män är således central. Myndigheten föreslås därför ha en representant i Nationella integrationsrådet.

I delbetänkandet konstaterar utredningen vidare att en viktig förutsättning för att utrikes födda ska kunna delta och bidra i samhället

²⁶Handledning för myndigheternas instruktioner, RK PM 2011-06-14.

är att alla former av diskriminering motverkas. Diskriminering är ett utbrett och komplext samhällsproblem. Diskriminering förekommer inom alla områden i samhället, till exempel i arbetslivet, i skolan, vid besök i butiker eller restauranger och vid kontakt med hälso- och sjukvården. Att utrikes födda kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter på livets alla områden som övriga befolkningen är en förutsättning för att nå målet med integrationspolitiken och skapa ett jämlikt och jämställt samhälle där alla, oavsett bakgrund, har samma makt att forma samhället och sina egna liv. Att människor behandlas lika har även stor betydelse för statens legitimitet. Integrationspolitiken bör således genomsyras av ett icke-diskrimineringsperspektiv. Utredningen föreslår därför att även Diskrimineringsombudsmannen (DO) ska ha en representant i rådet.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ska främja, stödja och bedriva forskning om arbetsmarknads- och utbildningsfrågor.²⁷ De har exempelvis i regleringsbrevet för budgetåret 2024 fått i uppdrag att redovisa behov av utvärderingar utifrån utmaningarna på arbetsmarknaden kopplade till integrationen av utrikes födda. Utvärderingarna ska i möjligaste mån syfta till att skatta effekter, men kan också omfatta andra typer av analyser och uppföljningar.²⁸ Utredningen anser att IFAU också bör kunna bidra med viktig kunskap i Nationella integrationsrådets arbete med att bland annat göra sektorsövergripande uppföljningar av integrationen. Utredningen föreslår därför att även IFAU ska ha en representant i rådet.

För Nationella rådets uppdrag att följa upp, analysera och göra bedömningar av utvecklingen av integrationen och av politikens resultat har även Statistiska centralbyrån (SCB) en central roll. Utredningen bedömer dessutom att SCB bör få i uppdrag att sammanställa och redovisa indikatorer för uppföljning av integrationen på nationell, regional och lokal nivå (avsnitt 5.3) samt att utveckla och genomföra en Integrationsbarometer (avsnitt 5.5). Utredningen föreslår därför att SCB ska ha en representant i rådet.

²⁷ Förordning (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

²⁸ IFAU ska också redovisa behov av utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser. Uppdraget ska redovisas senast den 18 oktober 2024.

4.5 Breddad samverkan på regional nivå

Förslag: Länsstyrelserna ska verka för att det av riksdagen fastställda nationella integrationspolitiska målet uppnås bland annat genom att främja samverkan om insatser för integrationen av utrikes födda mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Som redovisas i avsnitt 3.3.6 är länsstyrelserna en central aktör när det gäller samverkan och samarbete på regional nivå i arbetet med nyanländas etablering. De har en viktig roll dels i arbetet med mottagande och bosättning av nyanlända flyktingar och skyddsbehövande, dels i arbetet med att främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. De har även ansvar för att främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorientering. Länsstyrelserna driver och deltar i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända. De följer också upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända på både regional och kommunal nivå samt återrapporterar till regeringen. Det kan exempelvis handla om insatser som samhällsorientering, språkinläring och att stärka civilsamhällets roll.

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion i uppgift att bland annat verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. De ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. De ska även främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet (2 § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Enligt instruktionen har länsstyrelsen uppgifter i fråga om integration. Det anges dock inte närmare vad som avses.

Som framkommit är länsstyrelserna en central aktör på regional nivå när det gäller att främja integrationen, framför allt av nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga. Utredningen anser emellertid att länsstyrelsernas främjande och samverkande roll när det gäller integrationen behöver breddas och utvecklas så att målet för integrationspolitiken kan få genomslag även på regional nivå.

Som utredningen konstaterar i delbetänkandet är målgruppen för integrationspolitiken både stor och heterogen (SOU 2024:12 avsnitt 1.2.2). Den består av såväl nyanlända invandrare som utrikes

födda kvinnor och män som sedan lång tid tillbaka lever i Sverige. Inom vissa delmål omfattas även barn med utländsk bakgrund. Den huvudsakliga målgruppen för integrationspolitiska insatser och åtgärder är emellertid utrikes födda kvinnor och män, med inriktningen att insatserna ska bidra till att utjämna skillnaderna i utfall jämfört med inrikes födda. Länsstyrelsernas roll att främja samverkan mellan myndigheter och andra aktörer som arbetar med integrationen av utrikes födda inom länet behöver således breddas.

Utredningen föreslår därför att länsstyrelserna får ett instruktionsenligt uppdrag att främja samverkan mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer om insatser för integrationen av utrikes födda, dvs. oavsett grund för bosättning och oavsett om insatserna riktar sig till nyanlända invandrare eller till utrikes födda kvinnor och män som har varit bosatta i Sverige en längre tid.

4.6 En nationell strategi behövs för överblick och sammanhang

Bedömning: Regeringen bör ta fram en sektorsövergripande integrationspolitisk strategi.

Politikens inriktning behöver konkretiseras

En viktig del i styrningen av integrationspolitiken är att det nationella målet för integrationspolitiken och genomförandet av detta följs upp. Utfallen för utrikes födda jämfört med inrikes födda behöver kunna följas inom olika områden och resultaten av de insatser för integration som genomförs behöver kunna bedömas. Som framkommit i utredningens arbete finns det behov av att kunna följa utvecklingen på ett mer systematiskt sätt.

Utredningens förslag i delbetänkandet (SOU 2024:12) till nytt övergripande mål som konkretiseras i fem delmål för prioriterade områden bedöms ge en förbättrad grund för styrning och uppföljning. Även med en förtydligad målstruktur kvarstår dock behov av en ökad tydlighet i uppdrag till berörda myndigheter och förbättrade strukturer för samordning av genomförandet av politiken. Som ut-

redningen konstaterar i avsnitt 4.1 finns det svagheter i den nuvarande styrningen av integrationspolitiken.

Med hänsyn till att integrationspolitiken är ett prioriterat område och en fråga av stor betydelse för att skapa ett sammanhållet samhälle är det enligt utredningens mening angeläget att regeringen ökar takten i arbetet med att implementera det nya nationella målet för integrationspolitiken. En grundläggande del i detta arbete är att införa ett styr- och uppföljningssystem som är långsiktigt och stabilt och som innebär att integrationsperspektivet bättre kan integreras i verksamheter inom olika samhällsområden. Utredningens förslag till förstärkt styrning och uppföljning av integrationspolitiken syftar även till att regeringen framöver ska få ett brett och kunskapsbaserat underlag för att kunna vidta ändamålsenliga åtgärder.

Det finns dock fortfarande behov av att konkretisera politikens inriktning, att göra den tydlig och skapa överblick och sammanhang. Enligt utredningens mening finns det behov av en nationell strategi för integrationspolitiken som kompletterar den förstärkta styrningen och uppföljningen.

Integration omfattar processer i flera olika dimensioner, där frågor om bland annat arbete och egen försörjning, kunskaper i svenska och om det svenska samhällets grundläggande värderingar är komplexa var och en för sig. Dessutom hänger integrationens olika dimensioner ofta samman (SOU 2024:12 avsnitt 6.2). Med en strategi kan regeringen beskriva utvecklingen på integrationsområdet och sätta de problem som behöver fokuseras i ett större sammanhang. På så sätt kan förståelsen och legitimiteten öka för mål och åtgärder på integrationsområdet. Den senaste nationella strategin för integration beslutades 2008 och avsåg perioden 2008–2010 (skr. 2008/09:24).

För att öka överblicken av integrationspolitiken, förstärka styrningen samt för att kunna följa upp utvecklingen på ett mer systematiskt sätt anser utredningen därför att regeringen bör ta fram en ny strategi för integrationspolitiken. Strategin bör vara sektorsövergripande och inkludera alla fem delmål för integration som utredningen har föreslagit. Den bör användas för att styra och samordna åtgärder, resurser och aktörer från olika sektorer.

En strategi kan göra styrningen mer effektiv och träffsäker

Som beskrivs i avsnitt 3.5.2 kan en strategi inte ersätta de traditionella styrformerna, men den kan komplettera styrningen på olika sätt och göra den mer effektiv och träffsäker. En strategi behövs för att visa att integrationspolitiken är politiskt prioriterad. En strategi kan skapa tydlighet, struktur, helhetsperspektiv och långsiktighet för politikens syfte, mål och åtgärder. Den kan också fungera som en utgångspunkt för överenskommelser om samverkan med olika aktörer som är viktiga för genomförandet av integrationspolitiken, såsom kommuner, civila samhället och arbetsmarknadens parter.

Vidare bidrar arbetet med att ta fram en strategi till att öka kunskapen om frågorna i berörda delar av Regeringskansliet. En strategi kan också bidra till att förankra politikens inriktning i riksdagen och hos de viktigaste aktörerna på området. Vid behov kan strategin även utgöra utgångspunkt för att lägga fast kvantifierade och tidsatta etappmål inom de fem delmålen, och prioriterade åtgärder och insatser kan presenteras samlat. En strategi ger också en ram för den sektorsövergripande uppföljning av integrationspolitiken.

Arbetet med integrationspolitikens frågor kräver långsiktighet. En strategi som presenteras i form av en skrivelse till riksdagen ökar förutsättningarna för att den ligger fast under en längre tid och skapar därigenom större styrkraft. Det bör även vara möjligt att utifrån strategin ta fram en eller flera handlingsplaner eller andra styrdokument med verksamhetsnära mål och insatser, samt en tidplan för när insatserna ska genomföras (se avsnitt 3.5.2).

5 Uppföljning av integrationen

5.1 Inledning

För att kunna följa upp måluppfyllelsen på integrationsområdet har utredningen i delbetänkandet (SOU 2024:12) föreslagit fem delmål som närmare preciserar och förtydligar innebörden av det övergripande målet för integrationspolitiken inom olika samhällsområden. Delmålen har inriktats mot områden där det går att ta fram relevanta indikatorer som kan följas över tid och där det går att ange ett önskvärt utfall.

Delmål tillsammans med indikatorer för att mäta och följa måluppfyllelsen ger förutsättningar för en kunskapsbaserad styrning av den offentliga verksamheten på integrationsområdet samt effektivare prioritering av insatser och åtgärder. I det föregående kapitlet redovisades utredningens förslag för en förstärkt och sammanhållen styrning av genomförandet av integrationspolitiken. Förslaget om de sektorsansvariga myndigheternas ansvar att följa utvecklingen av respektive integrationspolitiskt delmål innebär att myndigheterna, för att få en samlad bild, behöver analysera utfall för olika indikatorer samt komplettera med andra relevanta analyser och undersökningar inom respektive sektor. I detta kapitel riktas fokus mot indikatorer för att följa upp resultaten.

I *avsnitt 5.2* redogör vi inledningsvis för lämpliga utgångspunkter för indikatorerna på integrationsområdet. Därefter redovisas utredningens bedömning i *avsnitt 5.3* när det gäller ansvar för att utveckla och redovisa indikatorer för integration. Vilka indikatorer som bör användas för uppföljning inom respektive delmål presenteras i *avsnitt 5.4*. I *avsnitt 5.5* redovisas utredningens bedömning om utveckling av en Integrationsbarometer som kan ge breddad kunskap om den självupplevda integrationen samt vissa andra värderingsgrundade frågor.

5.2 Utgångspunkter för uppföljning av integrationen

Bedömning: För att kunna följa upp det övergripande målet på integrationsområdet behövs indikatorer för de fem föreslagna integrationspolitiska delmålen. Indikatorerna bör ha hög relevans för respektive delmål, belysa något som är viktigt att förbättra, mäta det som avses att mäta och vara tillförlitliga över tid. För överblickbarheten bör ett begränsat antal indikatorer fastställas inom respektive delmål.

Indikatorerna bör utgå från registerdata och kunna redovisas årligen på nationell, regional respektive kommunal nivå, samt utifrån regionala statistikområden.

Indikatorerna bör vara relevanta, tillförlitliga och inte för många

Kriterier för indikatorerna

En indikator är en visare eller en mätare som ska visa om man närmar sig eller fjärrar sig ifrån målet. En indikator är statistisk information som syftar till att synliggöra ett specifikt problem. Indikatorer kan också belysa uppfyllelsen av ett mål och förändringar över tid. För att följa utvecklingen mot de fem delmål som utredningen har föreslagit för integrationspolitiken handlar det primärt om indikatorer som beskriver skillnader i utfall mellan inrikes och utrikes födda.

Utredningens fokus är således att indikatorerna ska ge möjlighet att följa resultaten inom integrationsområdet. Det handlar därför framför allt om *resultatindikatorer*. En enskild eller flera indikatorer i sig räcker dock sällan för att belysa utvecklingen på ett område eller om ett mål har uppfyllts. Det krävs också en analys av de förhållanden som studeras för att få en samlad bild av utvecklingen. Bland annat kan man behöva belysa förändringar av sammansättningen i gruppen utrikes födda samt olika externa faktorer som kan utgöra bidragande förklaringar till utvecklingen, som t.ex. en generellt svag arbetsmarknad.

De indikatorer som väljs för att följa upp integrationen bör ha en *hög relevans* för respektive delmål. De bör alltså inte bara vara intressanta och möjliga att följa, utan de bör också spegla utfall som är viktiga att förbättra eller upprätthålla. Indikatorerna som beskrivs i

avsnitt 5.4 avser därför huvudsakligen mått där det i dag finns väsentliga skillnader i utfall (på gruppnivå) mellan inrikes och utrikes födda. Integrationspolitiken bör enligt utredningens mening bidra till att minska dessa skillnader.

Vidare bör indikatorerna utformas utifrån att det finns tillgängliga data som *mäter det som avses att mätas*. Förutsättningarna för mätbara resultatindikatorer skiljer sig dock mellan delmålen. För att mäta exempelvis sysselsättningsgraden finns tillgång till tillförlitliga uppgifter i registerdata. Men att mäta nivån på kunskaperna i svenska språket i befolkningen som helhet är inte genomförbart eftersom det saknas uppgifter om det.

Indikatorerna bör också ha en *hög tillförlitlighet över tid*. När indikatorer skapas utifrån registerdata samlas de in på samma sätt år efter år. Det finns därmed goda förutsättningar att följa integrationen över tid, med vetskapen om att uppgifterna håller en jämn och hög kvalitet. Det möjliggör även upprepade analyser och uppföljningar över tid för relevanta bakgrundsvariabler.

Ett ändamålsenligt antal indikatorer

Ekonomistyrningsverket (ESV) menar att ju fler indikatorer det finns för att följa upp utvecklingen inom ett område desto mer splittrad riskerar styrningen att bli (ESV 2012). En liknande beskrivning ges i Statskontorets utvärdering av uppföljningssystemet för ungdomspolitik. För uppföljningen av detta politikområde finns det 103 indikatorer och Statskontoret menar att det stora antalet gör det svårt att få en överblick över indikatorerna (Statskontoret 2022b).

Enligt utredningens mening bör därför ett begränsat antal indikatorer fastställas inom respektive delmål. Dessa indikatorer kan sedan vid behov kompletteras med andra data och mått vid analyser av resultat och utveckling inom respektive delmål.

Indikatorer är inte tillräckligt

Resultatindikatorer kan ge en bra grund för att följa utvecklingen inom integrationsområdet. För en helhetsbild behövs dock även underlag i form av redovisning av genomförda insatser och uppföljningar och utvärderingar av olika insatser. Likaså kan aktuell forsk-

ning inom integrationsområdet och inom närliggande områden ge ytterligare kunskap som bör beaktas i uppföljningen av integrationspolitiken.

I det föregående kapitlet föreslår utredningen att det inom integrationspolitikens fem huvudområden införs ett samlat ansvar, sektorsansvar, för vissa myndigheter. De sektorsansvariga myndigheterna ska inom ramen för detta ansvar bland annat följa utvecklingen av respektive delmål och årligen redovisa utvecklingen för delmålen till regeringen. En utgångspunkt för tolkning och analys av utvecklingen bör vara de indikatorer som fastställs för uppföljning av respektive delmål. Som beskrevs ovan bör dock analysen av utfallen för indikatorerna där så är relevant kompletteras av andra analyser och undersökningar inom området. I en sådan analys kan även *processindikatorer* som beskriver hur insatser genomförs (exempelvis handläggningstider) och *strukturindikatorer* (förutsättningar som t.ex. tillgång till utbildade lärare) vara viktiga för de sektorsansvariga myndigheterna att följa upp.

I kapitel 4 lämnar utredningen även förslag om att det ska inrättas ett Nationellt integrationsråd (se avsnitt 4.4). En viktig uppgift för rådet är att med utgångspunkt i de nationella integrationspolitiska målen göra sektorsövergripande uppföljningar och bedömningar och att med viss regelbundenhet, exempelvis vart tredje år, förse regeringen med en samlad redovisning av hur utvecklingen och resultaten på det integrationspolitiska området ser ut. Indikatorerna för de fem delmålen bör vara en utgångspunkt även för den sektorsövergripande uppföljningen. Analysen av indikatorerna behöver dock kompletteras av analys utifrån data för samtliga fem områden för att bland annat fånga hur integrationsutfall inom de fem områdena förhåller sig till och samspelar med varandra. Även i detta sammanhang blir det viktigt att också beakta relevanta utvärderingar och andra forskningsresultat på integrationsområdet.

Indikatorerna bör baseras på registerdata

Det är framför allt två sorters datakällor som kan användas för att mäta och beskriva integrationen inom de fem delmålen, dels registerbaserad statistik, dels urvalsundersökningar. Registerdata är information som finns hos myndigheter och andra organisationer och som

framför allt rör individer. Exempelvis har Skatteverket information om löneinkomster och Försäkringskassan om barnbidrag. Analyser utifrån registerdata är en av de mest robusta metoderna för att följa samhällsutvecklingen.

Enligt utredningens bedömning bör indikatorerna så långt som möjligt utformas för att vara mätbara med registerdata. Anledningen till att registerdata är att föredra är att det har blivit alltmer kostsamt att samla in uppgifter genom enkätundersökningar och intervjuer. Svartsbortfallet i urvalsundersökningar har generellt sett ökat över tid och det finns även en risk att vissa grupper i befolkningen, däribland utrikes födda, svarar i lägre utsträckning. Dessutom är det rimligt att anta att svarsbenägenheten varierar inom gruppen utrikes födda, t.ex. beroende på vistelsetid, utbildningsnivå, kunskaper i svenska och förtroende för institutioner. Om svarsbenägenheten skiljer sig mellan olika grupper av befolkningen medför det en risk för skevhet i resultat som baserar sig på urvalsundersökningar, vilket bland annat kan medföra att graden av integration överskattas.

De indikatorer för uppföljning av integrationen som anges i avsnitt 5.4 baserar sig därför främst på uppgifter som går att få fram utifrån registerbaserad statistik. Med registerdata finns tillgång till uppgifter för hela den folkbokförda befolkningen, uppgifterna har en god tillförlitlighet och det finns bra förutsättningar att följa och analysera utvecklingen över tid.¹ Att bara använda registerdata innebär att man undviker de problem som är förknippade med enkätundersökningar i form av exempelvis svårigheter att få ett representativt urval och risk för bortfall som snedvrider resultaten.

Registerbaserad statistik kan även redovisas på nationell, regional och kommunal nivå. Den är också möjlig att redovisa utifrån regionala statistikområden (RegSO). RegSO är en rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation² som delar in Sverige i 3 363 områden (SCB 2020a). För att beskriva de socioekonomiska förutsättningarna grupperas områdena i fem områdestyper, där områdestyp 1 avser områden med stora socioekonomiska utmaningar och områdestyp 5 avser områden med mycket

¹ I Registret för integrationsstudier (Stativ) finns uppgifter som kan användas för de flesta av indikatorerna som beskrivs i avsnitt 5.4.

² För att mäta och följa upp segregation är utgångspunkten skillnader mellan olika geografiska områden. Vid uppföljning av integrationen är utgångspunkten istället skillnader på gruppnivå mellan inrikes och utrikes födda. De två analysgrunderna kan kopplas samman genom att studera i vilken uträkning inrikes respektive utrikes födda bor i områden med socioekonomiska utmaningar.

goda socioekonomiska förutsättningar.³ Indikatorerna bör således kunna redovisas på såväl nationell, regional respektive kommunal nivå som utifrån regionala statistikområden.

Registerstatistik saknas dock för vissa frågeställningar som är önskvärda att följa upp. I avsnitt 5.5 gör utredningen bedömningen att en Integrationsbarometer bör utvecklas för att täcka behov av uppföljning av integrationen inom områden där det saknas registerdata. I *bilaga 4* redovisas också andra återkommande enkätundersökningar som omfattar frågor som kan vara relevanta för uppföljningen av vissa delmål.

Indikatorerna bör kunna redovisas uppdelat på undergrupper

Utrikes födda är en stor och mycket heterogen grupp. Drygt 20 procent av den svenska befolkningen 2023 var född utanför Sverige. Dessa nära 2,2 miljoner kvinnor och män och flickor och pojkar kommer från en mängd olika länder, de har invandrat av olika skäl och har varit bosatta i Sverige olika lång tid.

Utrikes födda kvinnor och män är integrationspolitikens huvudsakliga målgrupp. I tabell 5.1 visas sammansättningen av den utrikes födda befolkningen i förvärvsaktiv ålder 2021 som är det senaste året vi har tillgång till statistik för.

Även utrikes födda flickor och pojkar samt barn födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar (barn med utländsk bakgrund) omfattas av tre av de fem delmål som utredningen har föreslagit. Barn som växer upp i Sverige ska ha jämlika livschanser, som inte beror på vare sig kön, bakgrund eller födelseland. Hur det går för nästa generation är också en indikation på hur väl integrationen fungerar (Jonsson m.fl. 2022). Uppföljningen av delmålen om språklig integration, utbildning och kvalificering samt social integration bör därför även omfatta indikatorer som mäter utfall för barn med svensk respektive utländsk bakgrund.

³ Indelningen i RegSO har tagits fram av SCB i samarbete med Delegationen mot segregation (Delmos) på uppdrag av regeringen. De fem områdestyperna baseras på tre indikatorer: andel personer med låg ekonomisk standard, andel personer med förgymnasial utbildning, samt andel personer som har haft ekonomiskt bistånd i minst tio månader eller varit arbetslösa längre än sex månader.

Tabell 5.1 Utrikes födda 18–74 år med uppdelning efter kön, ålder, grund för bosättning, vistelsetid och utbildningsnivå. År 2021

Procentuell fördelning inom respektive födelse-region

	Födelse-region				
	Norden utom Sverige	EU utom Norden	Övriga Europa	Länder utanför Europa	Samtliga födelse-regioner
Kön					
Män	44,4	51,3	50,8	51,5	50,7
Kvinnor	55,6	48,7	49,2	48,5	49,3
Ålder					
18–24 år	4,6	7,7	5,4	13,4	10,4
25–34 år	9,5	22,4	20,5	24,1	21,9
35–44 år	9,4	26,2	25,2	26,8	24,9
45–54 år	16,3	19,7	20,4	18,4	18,7
55–64 år	27,2	12,9	17,9	11,8	14,4
65–74 år	33,0	11,1	10,5	5,4	9,7
Grund för bosättning					
Flyktingar	0,1	9,4	44,5	46,7	35,8
Anhöriga till flyktingar	0,0	0,9	2,5	12,8	8,0
Arbete	0,0	11,7	7,1	6,0	6,6
Anhöriga till arbetskraft	0,0	0,1	2,3	2,0	1,5
Övriga anhöriga	0,1	17,5	24,7	19,7	18,3
Studier	0,0	1,3	0,7	2,4	1,7
Övriga	0,0	1,0	0,1	0,0	0,2
Uppgift saknas	99,7	58,1	18,1	10,4	27,8
Vistelsetid i landet					
Upp till 3 år	5,0	13,6	9,2	10,4	10,3
Mellan 3 och 9 år	9,3	30,0	18,7	36,3	30,0
10 år eller längre	85,7	56,4	72,1	53,3	59,8
Utbildningsnivå					
Förgymnasial utbildning < 9 år	5,6	2,6	10,1	11,9	9,5
Förgymnasial utbildning 9 år	10,4	5,5	8,3	11,8	10,1
Gymnasial utbildning	40,6	29,5	37,9	31,8	33,2
Eftergymnasial utbildning	37,0	45,8	36,6	37,0	38,4
Uppgift saknas	6,3	16,6	7,2	7,5	8,9
Antal personer 18–74 år	157 958	294 958	276 961	1 017 447	1 747 324

Källa: STATIV, egna bearbetningar.

Det finns gemensamma integrationsindikatorer inom EU

Inom EU finns regelbunden uppföljning av integrationen i medlemsstaterna genom ett antal gemensamma indikatorer som mäter integrationsutfallen inom olika områden. Indikatorerna utvecklades som ett led i genomförandet av EU:s gemensamma grundprinciper för medlemsstaternas integrationspolitik, där utveckling av tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer framhålls som nödvändigt för att anpassa politiken, utvärdera framstegen och göra informationsutbytet effektivare (SOU 2024:12 avsnitt 3.5).

De gemensamma indikatorerna, som benämns Zaragoza-indikatorerna, redovisas i årliga sammanställningar från EU:s statistikkontor Eurostat. I samarbete med EU-kommissionen publicerar också Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) återkommande uppföljningar av indikatorerna i rapporten *Indicators of Immigrant Integration: Settling In*. Den senaste sammanställningen av indikatorerna presenterades 2023 och avser huvudsakligen utfallen 2021 samt förändringen jämfört med 2011 (OECD 2023b).

Oberoende av nya nationella integrationsindikatorer finns således redan överenskomna indikatorer på europeisk nivå. De indikatorer som utredningen beskriver i avsnitt 5.4 är till stor del utformade på samma sätt som EU-indikatorerna. En skillnad är dock att flera av måtten för EU:s indikatorer kan tas fram med registerdata i Sverige, vilket ger oss robustare mått för uppföljningen av integrationen. Samtidigt kommer detta innebära att utfallen för de indikatorer som presenteras för Sverige i internationella sammanställningar kan komma att skilja sig något från de utfall som redovisas i den nationella uppföljningen av integrationen.

Tabell 5.2 EU:s gemensamma indikatorer för uppföljning av medlemsstaternas integration (Zaragoza-indikatorerna)

Sysselsättning	Utbildning	Social inkludering	Aktivt medborgarskap
Arbetskraftsdeltagande	Högsta utbildningsnivå	Ekonomisk standard	Naturaliseringsgrad
Sysselsättningsgrad	Unga som lämnar skolan i förtid	Risk att drabbas av fattigdom eller social exkludering (AROE)	Icke-EU-medborgare som är varaktigt bosatta
Relativt arbetslöshetstal	Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)	Hushåll med låg ekonomisk standard	
Företagare bland de sysselsatta	Deltagande i livslångt lärande	Låg ekonomisk standard bland sysselsatta	
Tidsbegränsat anställda		Allvarlig materiell fattigdom	
Deltidsarbetande		Hushåll med mycket låg arbetsintensitet	
Långtidsarbetslösa		Barnfattigdom	
		Äger sin bostad	
		Trångboddhet	
		Bostadskostnader större än 40 procent av disponibel inkomst	
		Självskattat hälsotillstånd	
		Självskattat otillfredsställt behov av sjukvård	

Anm.: För indikatorerna används huvudsakligen data från EU:s arbetskraftsundersökningar (EU-LFS) och EU:s undersökning av inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC). Eurostats migrationsstatistik används för bakgrundsinformation om migration och invandrarbefolkning samt för indikatorerna om aktivt medborgarskap.

Källa: Eurostat (2021).

5.3 Statistiska centralbyrån bör ansvara för indikatorerna om integration

Bedömning: Statistiska centralbyrån bör få i uppdrag att utveckla indikatorer för uppföljning av integration inom integrationspolitikens fem delmål. Indikatorerna bör kunna redovisas årligen på nationell, regional och kommunal nivå och finnas allmänt tillgängliga på myndighetens webbplats. Vissa indikatorer bör även kunna brytas ned på regionala statistikområden.

Indikatorerna bör utvecklas efter samråd med de myndigheter som har ett sektorsansvar för uppföljningen av respektive delmål.

Statistiska centralbyrån bör ha ansvaret för indikatorerna om integration

Integrationspolitiken är ett tvärsektorieellt politikområde och uppföljningen av utvecklingen på integrationsområdet behöver därför använda underlag från ett stort antal undersökningar och statistikområden. Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik samt för att samordna systemet för den officiella statistiken.⁴ Som beskrivs i avsnitt 3.5.5 har SCB sedan 2007 ansvaret för *Registret för integrationsstudier (Stativ)*. Registret är en individdatabas som omfattar den folkbokförda befolkningen per den 31 december för år 1997 och följande år. Stativ utvecklades av SCB tillsammans med Integrationsverket för att utgöra ett underlag för analyser av tillståndet och utvecklingen inom olika samhällsområden ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Från och med 2018 redovisar SCB återkommande officiell statistik från registret.

SCB publicerar också årligen rapporter som grundar sig på Stativ i rapportserien *Integration – analys*. Stativ utgör vidare basen för SCB:s årliga uppdrag att ta fram *Registerdata för integration*, som avser ett 90-tal nyckeltal inom integrationsområdet som finns allmänt tillgängliga på SCB:s webbplats.

Det statistiska underlaget för att mäta och följa målpuppfyllelsen på integrationsområdet behöver utvecklas och samordnas för att ge förutsättningar för en kunskapsbaserad styrning av den offentliga

⁴ 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

verksamheten samt effektivare prioritering av framtida insatser och åtgärder. Som framgår har SCB god kunskap och lång erfarenhet av att producera statistik och nyckeltal på integrationsområdet. För kvalitet och kontinuitet i utvecklingen av statistiken är det också av stor vikt att ansvaret för integrationsstatistiken hålls samlat hos en myndighet. Utredningen anser därför att SCB bör få i uppdrag att utveckla indikatorer för uppföljning av integration.

De nya indikatorerna bör ersätta de befintliga nyckeltalen som publiceras i Registerdata för integration

Uppdraget att bygga upp ett system för att redovisa registerstatistik om integration i form av ett antal specificerade variabler på nationell, regional och lokal nivå fick SCB 2009.⁵ SCB har därefter fått årliga regeringsuppdrag att uppdatera dessa nyckeltal. Enligt utredningens bedömning behöver Registerdata om integration uppdateras och utvecklas. Nya statistikkällor har tillkommit sedan 2009 som kan utgöra bättre grund för olika nyckeltal. Nyckeltalen som fastställdes för 15 år sedan är inte heller i alla delar relevanta i dag. Vidare behöver de nyckeltal som publiceras kunna redovisas efter fler bosättningsgrunder. För närvarande är det enbart gruppen *skyddsbehövande och deras anhöriga* som särredovisas. Samtliga övriga bosättningsgrunder ingår i gruppen *Övriga utrikes födda invandrare*. Det saknas därmed statistik som svarar mot de kriterier som utredningen bedömer behövs för att kunna följa och analysera integrationen.

Ett uppdrag till SCB att utveckla indikatorer för uppföljning av integration innebär att myndigheten bör utveckla och uppdatera Registerdata om integration så att den omfattar de indikatorer som behövs för att följa upp integrationen inom de fem föreslagna delmålen. Uppdraget innebär således en mer genomgripande översyn än vad de årliga uppdragen om att uppdatera befintliga nyckeltal har inneburit.

I avsnitt 5.4 redovisas utredningens bedömningar om lämpliga indikatorer för uppföljning av de föreslagna delmålen. Dessa indikatorer bör vara utgångspunkten för SCB:s uppdrag att utveckla indikatorer. I uppdraget med att ta fram indikatorer bör SCB samråda med de myndigheter som ges ett sektorsansvar för respektive delmål (se förslag i avsnitt 4.3). De sektorsansvariga myndigheterna kan på

⁵ Regeringsbeslut 2009/228/IU.

så sätt bidra med värdefull information i frågor som rör utveckling av indikatorer inom deras respektive ansvarsområde. Vid behov bör SCB även samråda med exempelvis forskare inom områden med anknytning till de fem delmålen.

De indikatorer som SCB utvecklar bör vidare kunna redovisas årligen och finnas allmänt tillgängliga på myndighetens webbplats. De bör kunna redovisas på nationell nivå och, så långt som möjligt, även på regional och kommunal nivå. Vissa indikatorer bör även kunna brytas ned på regionala statistikområden.

5.4 Indikatorer för integrationens fem prioriterade områden

5.4.1 Bakgrundsvariabler

Bedömning: Indikatorerna bör så långt som möjligt vara nedbrytbara på bakgrundsvariablerna kön, ålder och ålder vid invandring, utbildningsnivå, vistelsetid i Sverige, grund för bosättning, födelseregion och hushållstyp.

Eftersom utrikes födda är en stor och heterogen grupp finns det ett flertal bakgrundsvariabler som behöver beaktas vid redovisning av indikatorer och vid analyser av måluppfyllelsen av integrationen. Om relevanta bakgrundsvariabler utelämnas finns det en risk för att skillnader och likheter mellan grupper inte synliggörs på ett korrekt sätt. Därmed missas förutsättningar för fortsatt analys och även möjlighet att sätta in rätt insatser för att komma till rätta med problemen.

Uppdelningen på inrikes respektive utrikes födda samt svensk eller utländsk bakgrund är grunden för redovisningen och därmed inte en bakgrundsvariabel. I de följande redovisas utredningens bedömning när det gäller vilka bakgrundsvariabler som bör beaktas i redovisningen.

Kön

Både för inrikes och utrikes födda finns tydliga skillnader mellan kvinnors och mäns förutsättningar som påverkar bland annat arbetsmarknadsutfallen. Kvinnor tar exempelvis ut mer föräldraledighet än män, de tar ett större ansvar för det obetalda hushållsarbetet, arbetar oftare i sektorer med lägre lönenivåer och arbetar i större utsträckning deltid.

Som framhålls i delbetänkandet (SOU 2024:12) behövs ett stärkt jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken. Jämställdhetsperspektivet är därför viktigt även när det gäller redovisning av statistik, analys och uppföljning av integrationen. Samtliga integrationsindikatorer bör därför redovisas uppdelat på kön.

Ålder

Åldersstrukturen bland utrikes födda skiljer sig från ålderssammansättningen bland inrikes födda. Det är relativt sett färre barn och färre äldre personer bland utrikes födda än bland inrikes födda. En större andel av de utrikes födda är därmed i förvärsaktiv ålder än vad som gäller bland inrikes födda. Dessa skillnader beror på att de flesta som invandrar till Sverige gör det när de är i 20–40 års åldern. Skillnaderna i ålderssammansättning har ofta relevans för tolkningen av skillnader i utfall mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män.

Ålder vid invandring är en närbesläktad bakgrundsvariabel som är betydelsefull för ett flertal utfallsmått. För analyser av skolresultat är det t.ex. viktigt att kunna redovisa resultaten uppdelat efter om eleverna invandrat före eller efter skolåldern. Vad gäller arbetsmarknadsutfall finns en tydlig samvariation med ålder vid invandring. Samtidigt varierar sysselsättningen med ålder vid invandring på olika sätt för kvinnor och män, vilket sannolikt förklaras av skillnader i ansvar för omsorgen om barn.

Indikatorerna bör därför kunna redovisas med uppdelning efter olika åldersgrupper samt efter ålder vid invandring.

Utbildningsnivå

Utbildningsnivån har en betydande inverkan på människors levnadsförhållanden. Personer med högre utbildningsnivå har i större utsträckning en god förankring på arbetsmarknaden och högre inkomster. De har i genomsnitt även bättre hälsa och längre livslängd än personer med kortare utbildning. Att ha en utbildning på gymnasial nivå är den enskilt viktigaste faktorn för en varaktig etablering på svensk arbetsmarknad.

Indikatorerna bör därför kunna redovisas med uppdelning efter individernas högsta utbildningsnivå i kategorierna förgymnasial utbildning, gymnasial utbildning och eftergymnasial utbildning. I analyser av skolresultat för barn med svensk respektive utländsk bakgrund är det även viktigt att ta med uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå.

Vistelsetid i Sverige

Integrationen förbättras med tiden i landet. Detta gäller oavsett vilken dimension av integrationen som avses. Den som är ny i landet behöver lära sig språket, skapa nätverk och kontakter och lära sig hur det svenska samhället fungerar för att kunna etablera sig i arbets- och samhällslivet. Svårigheterna som nyanlända står inför skiljer sig därför från svårigheter som utrikes födda som bott länge i Sverige kan ha. Utrikes födda med en längre vistelsetid har till exempel generellt en högre sysselsättningsgrad än de som vistats en kortare period i landet.

Vistelsetid är ofta ett bättre mått i analyser än invandringsår, eftersom personer kan in- och utvandra flera gånger till Sverige. Vistelse-tiden kan i redovisningen av indikatorer lämpligen indelas i 0–3 år, 3–9 år och 10 år eller längre. Vistelsetiden för utrikes födda finns i SCB:s Register för integrationsstudier (Stativ).

Grund för bosättning

En variabel som också finns i Stativ är grund för bosättning som baseras på Migrationsverkets uppgifter över beslut om uppehållstillstånd i Sverige. Grund för bosättning kan exempelvis delas in i grupperna flyktingar och övriga skyddsbehövande, anhöriga till flyk-

tingar och övriga skyddsbehövande, arbete, anhöriga till arbetskraftsinvandrare, övriga anhöriga, studier, samt övriga (inkl. personer där uppgift om grund för bosättning saknas).⁶

Grund för bosättning är en avgörande bakgrundsvariabel för att beskriva den ekonomiska integrationen, eftersom förutsättningarna för etableringen på arbetsmarknaden ser helt olika ut för personer som invandrat för arbete, och därmed per definition har ett arbete ordnat i Sverige redan före invandringen, och personer som har invandrat som flyktingar eller skyddsbehövande. Samhällets stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet är också olika beroende på individens grund för bosättning (se avsnitt 3.3.4).

Födelseregion

I analyser av exempelvis arbetsmarknadsutfallen för utrikes födda kvinnor och män framkommer tydliga skillnader mellan olika födelseregioner. Till viss del förklaras dessa skillnader av att grund för bosättning samvarierar med födelseregion. Över tid blir dock den svenska befolkningen alltmer blandad. Personer födda i Irak utgör till exempel en stor andel av befolkningen som invandrat som flyktingar och anhöriga till flyktingar, men även i grupperna övriga anhöriga och bland arbetskraftsinvandrare är Irak ett av de vanligaste födelseländerna (SOU 2023:24 avsnitt 5.2.3).

Både födelseregion och grund för bosättning bör därför tas med som bakgrundsvariabler. En vanlig indelning i födelseregioner är Norden utom Sverige, EU utom Norden, övriga Europa samt länder utanför Europa.

Hushållstyp

Individens ekonomiska villkor påverkas i stor utsträckning av hushållets storlek och sammansättning. Den ekonomiska utsattheten är exempelvis större bland ensamstående kvinnor med barn och lägre bland sammanboende utan barn (SCB 2021).

⁶ I gruppen övriga ingår bland annat personer som är medborgare eller varaktigt bosatta i ett annat land inom EU/EES och som därmed omfattas av den fria rörligheten. Den som har ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land behöver dock ansöka om uppehållstillstånd om han eller hon ska vistas i Sverige längre tid än tre månader.

Hushållsrelaterade indikatorer bör därför redovisas utifrån den typ av hushåll som individen tillhör. Följande hushållstyper kan vara relevanta: ensamstående utan barn, ensamstående med barn, sammanboende utan barn och sammanboende med barn.

5.4.2 Uppföljning av delmålet om ekonomisk integration

Bedömning: För att följa upp delmålet om ekonomisk integration bör följande indikatorer användas: arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, relativt arbetslöshetstal, förankrad på arbetsmarknaden, unga som varken arbetar eller studerar, hushåll med låg ekonomisk standard och hushåll med låg inkomststandard.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av utvecklingen av delmålet är exempelvis: andel sysselsatta som arbetar heltid respektive deltid, andelen tillsvidare- respektive tidsbegränsat anställda och upplevd diskriminering i arbetslivet.

Utredningens föreslagna delmål för ekonomisk integration är:

Andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka.

Indikatorerna för ekonomisk integration bör omfatta både arbetsmarknadsutfall och hushållens ekonomiska situation

Etablering på arbetsmarknaden är viktigt för den ekonomiska integrationen

Att utrikes födda kvinnor och män kommer in på arbetsmarknaden är en viktig del av integrationsprocessen. Att ha en egen arbetsinkomst ger individen ökad egenmakt och möjlighet att självständigt forma sitt liv. Arbete kan också vara en källa till gemenskap och känsla av att höra till i samhället. Det är därför av stor betydelse att utrikes födda så snabbt som möjligt kommer in på arbetsmarknaden. Under senare år har andelen sysselsatta ökat bland utrikes födda, men trots detta är deras sysselsättningsgrad lägre än bland inrikes födda, och skillnaden är särskilt stor för kvinnor.

Den demografiska utvecklingen i Sverige med en allt äldre befolkning innebär också en utmaning vad gäller den framtida kompetensförsörjningen. Den inrikes födda delen av befolkningen i förvärvsaktiv ålder kommer att ligga kvar på dagens nivå under de kommande 20 åren samtidigt som antalet äldre i befolkningen väntas öka kraftigt (SCB 2024b). Det är därför viktigt att utrikes födda kvinnors och mäns kompetens tas tillvara. En väl fungerande arbetsmarknads-etablering kommer vara av avgörande betydelse för att mildra konsekvenserna av en åldrande befolkning och skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk tillväxt.

Förutom en indikator över andelen sysselsatta finns behov av att följa upp andra arbetsmarknadsindikatorer såsom arbetskraftsdeltagandet och det relativa arbetslöshetsstalet. Arbetskraftsdeltagandet fångar upp de individer som står till arbetsmarknadens förfogande, oavsett om de är sysselsatta eller arbetslösa. Det är även viktigt att följa utvecklingen av andelen unga som varken arbetar eller studerar. Det är en högre andel utrikes födda än inrikes födda unga som varken arbetar eller studerar och som därmed riskerar att hamna i ett långvarigt utanförskap. Det är därför angeläget att följa utvecklingen av denna grupp över tid.

Självförsörjning genom arbete har länge varit ett uttalat politiskt mål. Sedan 2021 är en varaktig arbetsinkomst också ett uttalat integrationskrav. Ett av kraven för att få permanent uppehållstillstånd innebär att den som har invandrat ska kunna försörja sig själv genom arbete. För närvarande utreds även möjligheten att införa ett försörjningskrav för svenskt medborgarskap. Utredningen bedömer utifrån detta att uppföljningen av integrationen även bör inkludera ett mått som anger om en individ utifrån sina inkomster kan anses vara förankrad på arbetsmarknaden och därigenom ha en stabil inkomst som räcker för att varaktigt försörja sig själv.

Indikatorer om ekonomisk utsatthet ger en mer sammansatt bild

Det är hushållets samlade inkomster och hushållets storlek och sammansättning som avgör vilka resurser som individerna har till sitt förfogande. För att belysa de ekonomiska villkoren för utrikes födda behövs därför mått på hushållsnivå. Ekonomisk utsatthet kan belysas utifrån olika typer av mått. Absoluta mått ringar in hushåll vars in-

komster ligger under ett gränsvärde som definierar en grundläggande skälig levnadsstandard. Relativa mått ringar i stället in hushåll vars inkomster är lägre än en viss andel av befolkningens medianinkomst. Relativa mått avgränsar därmed en grupp som har lägre inkomster och sämre köpkraft relativt andra i samhället.

Utredningen anser att det är relevant att följa upp den ekonomiska utsattheten utifrån både relativa och absoluta utsatthetsmått. Två indikatorer bör därmed följas, dels låg ekonomisk standard, dels låg inkomststandard. Måtten tas sedan 2011 årligen fram baserat på SCB:s registerbaserade undersökning Inkomster och skatter.

Indikatorer för ekonomisk integration

Indikatorn arbetskraftsdeltagande

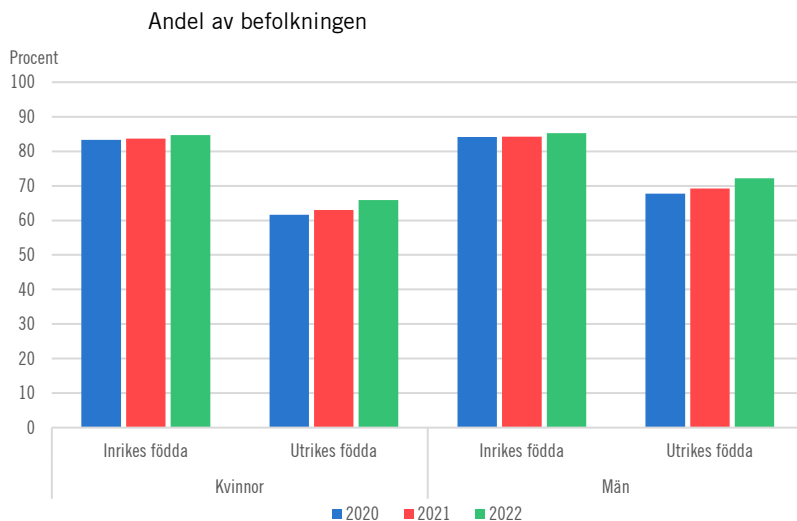
Indikatorn anger andelen av befolkningen i förvärvsaktiv ålder som antingen är sysselsatt eller som befinner sig i arbetslöshet. Indikatorn skulle kunna tas fram utifrån SCB:s nya registerbaserade undersökning Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS). Uppgifter för åldersgruppen 20–64 år går att ta fram från och med 2020, medan arbetskraftsdeltagandet för åldersgruppen 20–65 år finns tillgängligt från och med 2023 baserat på denna källa.

Indikatorn sysselsättningsgrad

Sysselsättningsgraden anger andelen av befolkningen i förvärvsaktiv ålder som är sysselsatt. Indikatorn kan tas fram utifrån Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS) som beskriver utbudet av arbetskraft i Sverige med hjälp av administrativa data.⁷ Statistiken visar att det finns stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda. Sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda har dock minskat under perioden 2020–2023 eftersom sysselsättningsgraden har ökat mer bland utrikes födda än bland inrikes födda. Under 2022 var 85 procent av de inrikes födda kvinnorna och männen sysselsatta. Motsvarande andelar bland utrikes födda kvinnor var 66 procent och bland utrikes födda män uppgick andelen till 72 procent.

⁷ BAS-statistiken finns tillgänglig hos SCB sedan 2020.

Figur 5.1 Sysselsättningsgrad bland inrikes och utrikes födda kvinnor och män i åldern 20–65 år, 2020–2022. Procent



Anm.: Avser slutliga uppgifter för respektive år.

Källa: Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS), SCB.

Indikatorn relativt arbetslöshetstal

Indikatorn relativt arbetslöshetstal anger andelen arbetslösa av dem som deltar i arbetskraften och bör tas fram för personer i förvärvsaktiv ålder. SCB redovisar sedan en tid ett arbetslöshetsmått i Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS). Utifrån detta mått anses en individ ha varit arbetslös om han eller hon någon gång under månaden varit inskriven arbetslös vid Arbetsförmedlingen och inte har erhållit inkomster från arbete under den aktuella månaden. Enligt utredningen bör indikatorn för arbetslöshet tas fram utifrån BAS, eftersom denna undersökning ger en sammanhållen beskrivning av befolkningens arbetsmarknadsstatus utifrån registerdata.

Det finns dock andra mått på arbetslöshet som kan vara relevanta, bland annat för längre tidsserier och för internationella jämförelser. Dels mäts den officiella arbetslösheten av SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU), dels tar Arbetsförmedlingen fram verksamhetsstatistik över inskrivna arbetslösa. Fördelen med AKU är att måttet är internationellt jämförbart. Nackdelen är att AKU är en urvalsundersökning, vilket ger begränsade möjligheter att dela upp statistiken i

delgrupper. Arbetsförmedlingens mått omfattar både personer som är öppet arbetslösa och personer som deltar i program med aktivitetsstöd. Fördelen med detta mått är att det är registerbaserat och att uppgifterna därmed kan delas upp i mindre grupper. Nackdelen är att det endast fångar upp de individer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Indikatorn förankrad på arbetsmarknaden

Att en individ är sysselsatt innebär inte nödvändigtvis att han eller hon har en stabil anknytning till arbetsmarknaden. Det bör därför även finnas en indikator som tar hänsyn till vilka förvärvsinkomster och arbetsrelaterade ersättningar som individerna har.⁸ I SCB:s BAS-statistik finns uppgifter om arbetsrelaterad inkomstnivå uttryckt utifrån inkomstbasbelopp. Tre inkomstbasbelopp är den gräns som SCB använder när de fastställer tröskelvärdet för att en individ ska anses vara förankrad på arbetsmarknaden (SCB 2023b). Indikatorn förankrad på arbetsmarknaden bör därför avse andelen personer i förvärvsaktiv ålder som under året har haft en förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar som uppgår till minst tre inkomstbasbelopp, vilket under 2024 motsvarar 228 600 kronor, eller i genomsnitt 19 050 kronor per månad. Indikatorn överensstämmer med det självförsörjningsmått som regeringen har tagit fram (se prop. 2023/24:100, bilaga 2 avsnitt 3.2).

Indikatorn förankrad på arbetsmarknaden tre år efter invandringen

Vissa nyanlända kan delta i etableringsprogrammet som syftar till att stärka deltagarnas förutsättningar för egen försörjning och aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet (se vidare avsnitt 6.2). Insatserna i programmet får omfatta högst 24 månader och en nyanländ får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon först folkbokfördes i en kommun. För uppföljningen av delmålet om ekonomisk integration bör det därför finnas en indi-

⁸ Med vissa arbetsrelaterade ersättningar avses bland annat inkomstbaserad föräldrapenning och sjukpenning, förutsatt att individen har haft en lön eller inkomst av aktiv näringsverksamhet under året. Frånvaron från arbetsmarknaden antas i detta fall vara av mer kortvarig karaktär, dvs. individen antas ha ett arbete att komma tillbaka till.

kator som följer förankringen på arbetsmarknaden tre år efter invandringen.

Indikatorn definieras på samma sätt som indikatorn *Förankrad på arbetsmarknaden* men är ett så kallat kohortmått som mäter hur stor andel av dem som invandrade ett visst år som var förankrade på arbetsmarknaden tre år efter invandringsåret.

Indikatorn unga som varken arbetar eller studerar

Indikatorn anger andelen unga som under året varken varit i arbete eller i studier. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i uppdrag att årligen ta fram registerbaserad statistik över andelen unga i åldern 16–29 år som varken arbetar eller studerar. Den indikator som MUCF tar fram avgränsas till att omfatta personer som under ett helt kalenderår varken haft arbetsinkomster överstigande ett prisbasbelopp (57 300 kronor 2024) eller haft studiemedel, varit utbildningsregistrerade eller studerat sfi mer än 60 timmar.

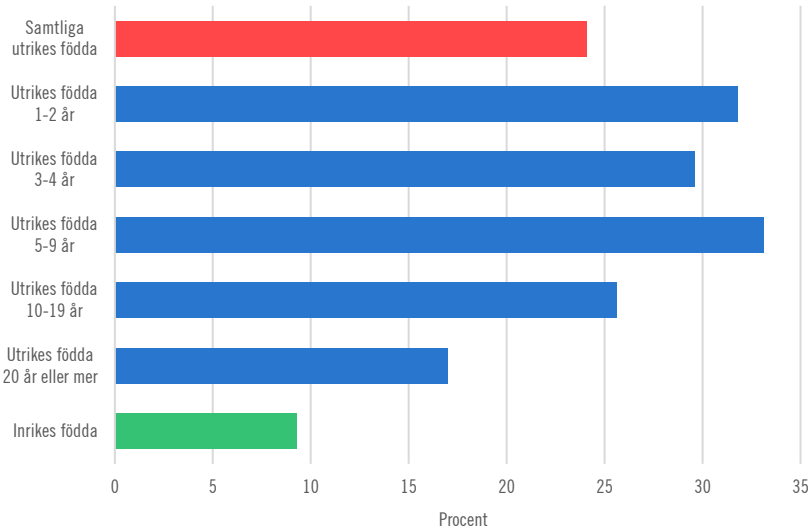
Eftersom måttet avser unga bör indikatorn redovisas både uppdelat på inrikes respektive utrikes födda och svensk respektive utländsk bakgrund.

Indikatorn hushåll med låg ekonomisk standard

Låg ekonomisk standard är ett relativt mått på fattigdom eller utsatthet. Hushåll med låg ekonomisk standard har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som understiger 60 procent av medianvärdet för hela befolkningen. Det finns tydliga skillnader i relativ fattigdom mellan inrikes och utrikes födda. Under 2022 levde 24,1 procent av de utrikes födda som var 20 år eller äldre i hushåll med låg ekonomisk standard jämfört med 9,3 procent bland inrikes födda i motsvarande åldrar. Figur 5.2 visar andelen med låg ekonomisk standard under 2022 med uppdelning för utrikes födda efter vistelsetid i Sverige. Där framgår att andelen utrikes födda med låg ekonomisk standard generellt sett är lägre bland individer med längre vistelsetid i landet. Bland utrikes födda som varit bosatta i Sverige 20 år eller längre uppgår andelen med låg ekonomisk standard till 17 procent jämfört med över 30 procent för dem med upp till nio år i landet.

Figur 5.2 Andel utrikes och inrikes födda 20 år eller äldre som bor i hushåll med låg ekonomisk standard 2022. Procent

Utrikes födda redovisas uppdelat efter vistelsetid i landet



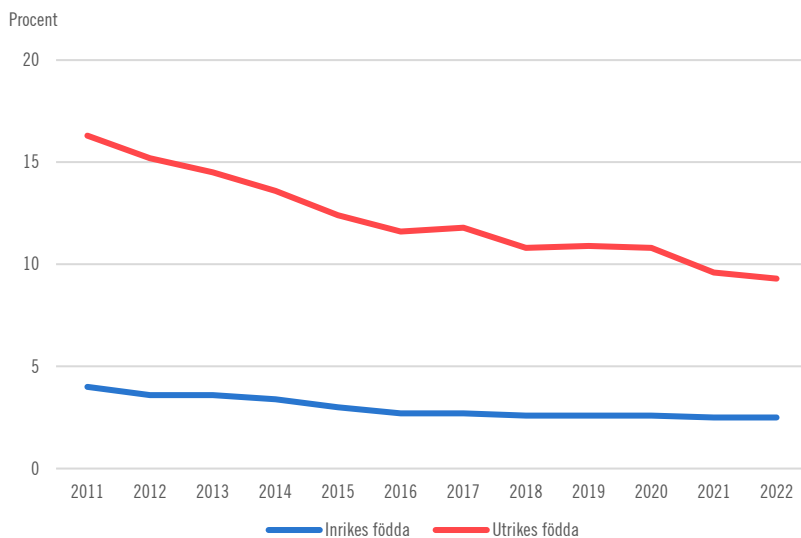
Anm.: Statistiken över andelen boende i hushåll med låg ekonomisk standard finns inte med uppdelning efter kön i SCB:s statistikdatabas.

Källa: Inkomster och skatter, SCB.

Indikatorn hushåll med låg inkomststandard

Låg inkomststandard är ett absolut mått på fattigdom eller utsatthet. Ett hushåll med låg inkomststandard har en disponibel inkomst som understiger en normkostnad som ska täcka skäliga levnadsomkostnader som till exempel mat, boende, lokala transporter, hemförsäkring, kläder, hygien och barnomsorg. Andelen i åldrarna 20 år och äldre som bor i hushåll med låg inkomststandard var under 2022 högre bland utrikes födda (9,3 procent) än bland inrikes födda (2,5 procent). Andelen utrikes födda med låg inkomststandard har dock minskat kraftigt över tid och skillnaden jämfört med inrikes födda har därigenom minskat.

Figur 5.3 Andel inrikes och utrikes födda 20 år och äldre boende i hushåll med låg inkomststandard, 2011–2022. Procent



Anm.: Statistiken över andelen boende i hushåll med låg inkomststandard finns inte med uppdelning efter kön i SCB:s statistikdatabas.

Källa: Inkomster och skatter, SCB.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av ekonomisk integration

Arbetsförmedlingen bör analysera utfallen för de ovan nämnda indikatorerna samt komplettera med andra analyser och undersökningar inom området, se avsnitt 4.3 om sektorsansvar för vissa myndigheter. För kompletterande analyser av utvecklingen av delmålet kan bland annat följande mått vara relevanta att följa:

- Andelen sysselsatta som arbetar heltid respektive deltid.
- Andelen tillsvidare respektive tidsbegränsat anställda.
- Upplevd diskriminering i arbetslivet. Kan mätas genom det årliga antalet anmälningar, tips och klagomål om diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet till Diskrimineringsombudsmannen. Frågor om upplevd diskriminering bör även vara aktuella att ta med i Integrationsbarometern, se vidare avsnitt 5.5.

5.4.3 Uppföljning av delmålet om språklig integration

Bedömning: För att följa upp delmålet om språklig integration bör följande indikatorer användas: påbörjat sfi året efter invandring, godkänt betyg på C-kursen i sfi tre år efter invandring, barn inskrivna i förskola vid tre års ålder, godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 9.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av utvecklingen av delmålet är exempelvis: provresultat på nationella prov i svenska och svenska som andraspråk, läsförståelse enligt internationella undersökningar, kvaliteten i sfi och avbrott från sfi och självskattad kunskap i svenska.

Utredningens föreslagna delmål för språklig integration är:

Kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Uppföljningen behöver omfatta både vuxnas och barns kunskaper i svenska språket

Vuxnas kunskaper i svenska

Goda kunskaper i det nya hemlandets språk leder till högre sysselsättning och högre lön för utrikes födda. Att kunna uttrycka sig väl både muntligt och skriftligt har också blivit allt viktigare, inte bara för högkvalificerade jobb utan även för många vanliga mindre kvalificerade arbeten (Eriksson och Rooth 2022). Kunskaper i svenska är därmed viktigt för att komma in på arbetsmarknaden, men även för utrikes föddas möjligheter att hävda sina rättigheter, förstå sina skyldigheter, ta del av sina möjligheter och vara delaktiga i samhället i stort.

Den huvudsakliga inriktningen för indikatorer för uppföljning av integrationspolitikens delmål är att de bör beskriva skillnader i utfall mellan inrikes och utrikes födda (se avsnitt 5.2). Vad gäller vuxnas kunskaper i svenska bör emellertid utgångspunkten för indikatorerna i stället vara i vilken utsträckning utrikes födda har tillägnat sig tillräckliga kunskaper och färdigheter i svenska språket för att de ska kunna delta i arbets- och samhällslivet. Skälet till detta är att en jämförelse mellan inrikes och utrikes födda varken kan bli rättvisande eller bedöms vara relevant ur ett policyperspektiv när det gäller kun-

skaper i svenska. Det finns per definition nästan alltid mycket stora skillnader i språklig förmåga mellan modersmålet och ett andraspråk som man har lärt sig i vuxen ålder. Det finns inte heller något nationellt register eller några nationella undersökningar av befolkningens kunskaper i svenska. Enligt utredningens bedömning behöver därför uppföljningen av delmålet baseras på resultaten i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) som alla som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har rätt att studera.

Sfi är en språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Sfi kan påbörjas efter folkbokföring och studeras enligt tre olika studievägar med kurserna A, B, C och D. Godkänt betyg på C-kursen i sfi motsvarar ungefär den kunskapsnivå som har föreslagits som krav för att få permanent uppehållstillstånd.⁹ På denna nivå ska eleven förstå tydligt, enkelt tal och kunna läsa och förstå enkla texter i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv.¹⁰

Indikatorer som baseras på resultaten i sfi är således vad som för närvarande är möjligt att ta fram för att följa upp delmålet om språklig integration för vuxna. Man bör dock vara medveten om att måtten har flera brister. Dels finns det andra utbildningar utanför den kommunala vuxenutbildningen som den som vill tillägna sig grundläggande kunskaper i svenska av olika skäl kan föredra framför att delta sfi. Dels har det informella lärandet som sker i arbetet och i sociala sammanhang ofta en stor betydelse för språkutvecklingen. Omvänt gäller att språkkunskaperna avtar om de inte kommer till användning i det dagliga livet. Kunskaper i ett språk är även kontextberoende. Indikatorerna för språklig integration som avser vuxna bör därför kompletteras med andra undersökningar som belyser utvecklingen och nivån på kunskaperna i svenska i den vuxna befolkningen.

⁹ I betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25) föreslås att kravet för godkända kunskaper i det svenska språket ska vara kunskaper som motsvarar A2-nivån enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS). Kursplanen och betygsriterierna i sfi kan för närvarande inte kopplas till GERS-nivåerna. A2-nivån motsvarar dock ungefär godkänt betyg på C-kursen i sfi.

¹⁰ Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare SKOLFS 2017:91.

Barns kunskaper i svenska

Kunskaper i svenska språket är av central betydelse också för integrationen av flickor och pojkar med utländsk bakgrund. För barn har tidiga insatser för språkinlärning och utbildning betydelse för hur det går för dem senare i livet som vuxna. Insatser inom såväl förskolan som grund- och gymnasieskolan har således stor betydelse för integrationen av flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Barn i förskolan ska bland annat förberedas för fortsatt utbildning.¹¹ Forskning visar också att barn som har gått i förskola har bättre språkliga och matematiska färdigheter och bättre psykisk hälsa jämfört med barn som inte har gått i förskola. Det är därför problematiskt att barn med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland de barn som inte går i förskolan. Utredningen bedömer därför att andelen barn inskrivna i förskolan är en viktig indikator för att följa upp delmålet om språklig integration.

Ett av de övergripande målen i läroplanen är att skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola kan använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanserat sätt.¹² Andelen av eleverna som lämnar grundskolan med godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk kan därför enligt utredningens bedömning vara en lämplig indikator för att följa den språkliga integrationen bland flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Uppgifter om elevernas slutbetyg från grundskolan anges per ämne i SCB:s utbildningsstatistik.

Det kan även vara relevant att använda resultat från nationella prov i svenska eller svenska som andraspråk för att följa upp delmålet om språklig integration. Flera studier har visat att elevers kunskapsnivåer inte alltid motsvarar de betyg som har satts och att betygssättningen varierar mellan, och i bland även inom, skolor och utbildningsanordnare (Skolverket 2019; Gustafsson m.fl. 2014). Nationella prov i svenska och svenska som andraspråk görs i årskurs 3, 6 och 9.¹³ Med resultat från nationella prov finns således även möjlighet till uppföljning av kunskaperna i svenska för barn i lägre årskurser. Provresultat finns inte i SCB:s utbildningsstatistik och bör där-

¹¹ Se 8 kap. 2 § andra stycket skollagen (2010:800).

¹² Skolverket (2022) Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 22).

¹³ Proven ska stödja betygssättningen, förutom i årskurs 3 där syftet är att stödja bedömningen av elevernas kunskaper i relation till kriterierna för bedömning av kunskaper.

för användas för kompletterande analyser om språklig integration för barn med utländsk bakgrund.

Indikatorer för språklig integration

Indikatorn påbörjat sfi året efter invandring

En förutsättning för att sfi ska vara effektiv som integrationsinsats är att deltagandet i utbildningen är högt och att nyanlända påbörjar utbildningen så snart som möjligt efter invandringen. I kommunernas ansvar för sfi ingår att varje kommun aktivt ska verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och motivera dem att delta i utbildningen.¹⁴ En indikator som mäter andelen som har påbörjat sfi året efter invandringen visar om och hur snabbt nyanlända i Sverige påbörjar studier i sfi.

Indikatorn godkänt betyg på C-kursen i sfi tre år efter invandring

En annan förutsättning för att sfi ska vara en effektiv integrationsinsats är att utbildningen inom rimlig tid ger deltagarna de språkfärdigheter som de behöver. Utredningen bedömer därför att det behövs en indikator som visar på hur stor andel som har uppnått godkänt betyg i sfi tre år efter invandringsåret. Indikatorn är ett kohortmått som i likhet med indikatorn förankrad på arbetsmarknaden tre år efter invandringen (se avsnitt 5.4.2) relaterar till etableringsprogrammets syfte att ge nyanlända förutsättningar för etablering i arbets- och samhällslivet.¹⁵ Godkänt på C-kursen avser kunskaper som ungefär motsvarar den nivå som har föreslagits som krav för permanent uppehållstillstånd.

Indikatorn barn inskrivna i förskola vid tre års ålder

En indikator om andelen barn som är inskrivna i förskola ger möjlighet att följa i vilken grad barn med utländsk bakgrund får likvärdiga möjligheter som barn med svensk bakgrund att delta i förskolan

¹⁴ Se 20 kap. 29 § skollagen (2010:800).

¹⁵ Tre år efter invandringen svarar också delvis mot regeringens förslag om tidsbegränsning av rätten till sfi i utkastet till lagrådsremiss *Skärpta krav i sfi* (2024-02-29).

och därmed i verksamhet som kan bidra till deras språkinläring i svenska före skolstarten. Från och med höstterminen det år ett barn fyller tre år har barnet rätt till allmän förskola, det vill säga minst 525 avgiftsfria timmar per år. Indikatorn bör därför avse barn inskrivna i förskola vid tre års ålder.

Indikatorn godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 9

Indikatorn avser att beskriva hur väl skolan lyckas med sin uppgift att ge elever med utländsk bakgrund tillräckliga kunskaper i svenska för att komma vidare till gymnasiet och förmåga att använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanserat sätt. Med godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk avses betyg E eller högre.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av språklig integration

Statens skolverk (Skolverket) bör analysera utfallen för de ovan nämnda indikatorerna samt komplettera med andra analyser och undersökningar inom området, se avsnitt 4.3 om sektorsansvar för vissa myndigheter. För kompletterande analyser om utvecklingen för delmålet om språklig integration kan bland annat uppgifterna nedan vara relevanta att följa.

Provresultat på nationella prov i svenska och svenska som andraspråk

För att komplettera bilden som ges av indikatorn om godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 9 kan även resultaten från nationella prov i svenska och svenska som andraspråk analyseras. Genom resultaten från de nationella proven kan också språknivån för barn med utländsk bakgrund i årskurs 3 och årskurs 6 fångas upp, vilket är av betydelse för att identifiera behov av tidiga insatser för att stärka språkutvecklingen.

Läsförståelse enligt internationella undersökningar

Läsförståelse på svenska är en central del av den språkliga integrationen. Internationella jämförande studier som genomförs ger möjlighet till kompletterande uppföljningar av läsförståelsen för såväl flickor och pojkar med utländsk bakgrund som för utrikes födda kvinnor och män. Den internationella PISA-undersökningen som genomförs vart tredje år mäter läsförståelse bland 15-åringar. Läsförståelsen i den vuxna befolkningen kan följas upp genom den internationella PIAAC-undersökningen av vuxnas funktionella läsförståelse. PIAAC har genomförts två gånger i Sverige. I december 2024 kommer SCB redovisa resultaten från den senast genomförda undersökningen. Se *bilaga 4* för ytterligare beskrivning av PISA respektive PIAAC.

Kvalitet i sfi

Kvaliteten i sfi är av stor betydelse för att utbildningen ska ge deltagarna goda språkfärdigheter. Ett sätt att följa upp kvaliteten i sfi kan vara att i den kompletterande analysen ta med uppgifter om kompetensen hos lärare som undervisar i sfi. KLIVA-utredningen konstaterade att det finns stora behov av kompetensutveckling hos sfilärare (SOU 2020:66). Enligt utredningen saknade över hälften av de tjänstgörande sfi-lärarna högskolepoäng i svenska som andraspråk. Endast 29 procent av de tjänstgörande sfi-lärarna hade en pedagogisk högskoleexamen och minst 30 högskolepoäng i svenska som andraspråk. Av de legitimerade lärarna saknade drygt 35 procent högskolepoäng i svenska som andraspråk.

Avbrott från sfi

Effektiviteten i sfi påverkas även av genomströmningen. Skolverket har i en analys av genomströmning och avbrott i sfi bland annat pekat på att elever med kort studiebakgrund tar längst tid på sig att slutföra sfi, att arbete parallellt med studierna bidrar till låg genomströmning, att äldre elever avslutar studierna i lägre utsträckning än yngre och att kvinnor, oavsett studieväg, i högre utsträckning än män får godkända betyg i de olika kurserna. Studien visar vidare att

studieavbrott ofta sker på grund av att eleverna får ett arbete. Av elever som påbörjade sina sfi-studier 2018 hade 37 procent inte fått godkänt betyg i någon kurs fram till 2022 (Skolverket 2024).

Uppföljningar av avbrott och genomströmning är viktiga delar i uppföljningen av delmålet om språklig integration för att identifiera hur problemen ser ut och därmed ge rätt stöd för att förbättra kvalitet och effektivitet i sfi.

Självskattad kunskap i svenska

I avsnitt 5.5 gör utredningen bedömningen att SCB bör få i uppdrag att genomföra en återkommande enkätundersökning, en Integrationsbarometer. Denna undersökning kan med fördel ta med frågor där individen själv får uppskatta nivån på sina kunskaper i svenska. Sådana frågor ställdes 2021 i en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningen (EU-LFS) om arbetsmarknaden för utrikes födda. Se avsnitt 5.5 och *bilaga 4* för ytterligare beskrivning av undersökningen.

Språkrav för permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap

På längre sikt, när språkrav för permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap är infört, kan eventuellt provresultat från dessa prov användas som ett ytterligare kompletterande underlag för uppföljning av delmålet om språklig integration.

5.4.4 Uppföljning av delmålet om utbildning och kvalificering

Bedömning: För att följa upp delmålet om utbildning och kvalificering bör följande indikatorer användas: slutförd grundskola med behörighet till gymnasieskolan, genomförd utbildning på gymnasial nivå samt matchning mellan arbete och utbildning.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av utvecklingen av delmålet är exempelvis: vuxna som deltar i lärande, bedömning av utländska utbildningar samt deltagande i kompletterande utbildningar.

Utredningens föreslagna delmål för utbildning och kvalificering är:

Fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska genomföra en utbildning på gymnasial nivå och ges möjlighet till kvalificering för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Utbildning, kvalificering och matchning mellan arbete och utbildning

Det krävs generellt sett minst utbildning på gymnasial nivå för att varaktigt kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Utbildning är även centralt för att minska och förhindra långtidsarbetslöshet. Att tillägna sig kunskaper på gymnasienivå är särskilt viktigt för unga som har ett helt arbetsliv framför sig. Det är därför ett allvarligt problem att många elever varje år inte når godkända resultat i den obligatoriska skolan. Uppföljningar visar på tydliga skillnader i behörighet till gymnasiets nationella program utifrån elevens migrationsbakgrund (Skolverket 2023b). Utredningen bedömer därför att behörighet till gymnasieskolan bör användas som en indikator för uppföljning av delmålet om utbildning och kvalificering.

Uppföljningen bör även omfatta indikatorer för andelen som genomför en utbildning på gymnasial nivå. Utrikes födda kvinnor och män saknar oftare än inrikes födda en utbildning på gymnasial nivå, 17 procent jämfört med 10 procent. För många av dessa personer är komplettering av kunskaperna en förutsättning för att de ska nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Kort utbildning är vanligt bland dem som har invandrat som flyktingar och anhöriga till flyktingar. I dessa grupper hade cirka 30 procent av både kvinnor och män i åldern 18–64 år utbildning som motsvarar högst nio års grundskola 2020 (SOU 2023:24). Det är därför positivt att utrikes födda i hög grad studerar inom komvux. År 2022 studerade 66 600 personer på komvux på grundläggande nivå, 95 procent av eleverna var födda utomlands. Antalet elever på gymnasial nivå uppgick till 229 000 varav 47 procent var födda utomlands (Skolverket 2023a). Indikatorn om genomförd utbildning på gymnasial nivå bör enligt utredningen följas för både flickor och pojkar med utländsk bakgrund och för utrikes födda kvinnor och män.

Det är vidare viktigt att det finns en god överensstämmelse på arbetsmarknaden mellan den utbildning en individ har och det yrke som han eller hon arbetar inom. Individerna har då i högre utsträck-

ning relevanta färdigheter och kunskaper, vilket leder till ökad arbetsproduktivitet och effektivitet. Om individerna arbetar inom yrken där deras kunskaper inte tas tillvara på rätt sätt innebär det att individens och samhällets resurser inte används på ett optimalt sätt. Individen får inte rätt avkastning på den utbildning som denne satsat på. För att integrationen ska fungera tillfredsställande bör den kompetens som utrikes födda har tas tillvara. Utredningen bedömer därför att det även bör finnas en indikator som mäter hur matchningen ser ut mellan individernas utbildning och de yrken som de arbetar i.

Möjligheterna till bedömning av utländsk utbildning, validering av yrkeskunnande och kompletterande utbildningar som ger förutsättningar att arbeta inom rätt yrke är vägar till kvalificering som gynnar både individ och samhälle. Utbildningstiden kan förkortas och utrikes födda kan snabbare hitta ett arbete som motsvarar deras kompetens.

Indikatorer för delmålet om utbildning och kvalificering

Indikatorn slutförd grundskola med behörighet till gymnasieskolan

Slutförd grundskola med behörighet till gymnasieskolan är en indikator som mäter resultat för flickor och pojkar som går i grundskolan. Både behörigheten till gymnasieskolans yrkesprogram och behörigheten till högskoleförberedande program är intressant att följa. För behörighet till yrkesprogram krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik samt godkända betyg i minst fem andra ämnen. För behörighet till högskoleförberedande program krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och i minst nio andra ämnen från grundskolan.

Indikatorn genomförd utbildning på gymnasial nivå

Indikatorn bör användas för uppföljning av resultaten för både flickor och pojkar med utländsk bakgrund (vid 20 års ålder) och för utrikes födda kvinnor och män. Källan till indikatorn är SCB:s Utbildningsregister.

Indikatorn matchning mellan arbete och utbildning

Indikatorn kan mätas genom måttet matchad förvärvsgrad som redovisas i de regionala matchningsindikatorer som SCB tar fram för att belysa kompetensförsörjningen på regional nivå. Den matchade förvärvsgraden anger hur väl utbildningen som en person har stämmer överens med det yrke som han eller hon faktiskt arbetar inom. Uppgifterna redovisas på både nationell och regional nivå.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av delmålet om utbildning och kvalificering

Skolverket bör analysera utfallen för de ovan nämnda indikatorerna samt komplettera med analyser och undersökningar inom området, se avsnitt 4.3 om sektorsansvar för vissa myndigheter. För kompletterande analyser om utvecklingen för delmålet om utbildning och kvalificering kan bland annat uppgifterna nedan vara relevanta att följa.

Vuxnas deltagande i lärande

Vart femte år genomför SCB undersökningen *Adult Education Survey* (AES)¹⁶ som är en viktig källa för att beskriva vuxnas deltagande i det livslånga lärandet. Undersökningen genomfördes senast hösten 2022 och visar bland annat att skillnaderna totalt sett är små mellan inrikes och utrikes föddas deltagande i formell och icke-formell utbildning. Utrikes födda personer deltar dock i högre grad i formell utbildning än personer födda i Sverige. Deltagandet i personalutbildning visar på stora skillnader mellan inrikes och utrikes födda. Bland sysselsatta personer i åldern 25–64 år hade 51 procent av de utrikes födda deltagit i personalutbildning under de senaste tolv månaderna, medan motsvarande andel för inrikes födda var 67 procent (SCB 2023c).

¹⁶ AES ingår i den europeiska ramlagen *Integrated European Social Statistics* (IESS) och genomförs i samtliga EU:s medlemsländer.

Bedömning av utländsk utbildning

Universitets- och högskolerådet (UHR) redovisar årligen uppgifter om bedömningsverksamheten, bland annat vad gäller antalet inkomna respektive beslutade ärenden, handläggningstid och kostnader. Uppföljningar av statistiken visar bland annat att allt fler personer får ett utlåtande som ligger till grund för deras etablering i Sverige och att kvinnor och män får sina utbildningar erkända i samma omfattning (UHR 2024). UHR slutförde under 2023 en studie som visar på att bedömning av utländsk utbildning är en viktig pusselbit i samhällets arbete med integration, inte minst vid rekrytering till bristyrken och för Sveriges framtida kompetensförsörjning (UHR 2023).

Deltagande i kompletterande utbildningar

Möjligheter till komplettering av en utländsk utbildning mot en svensk examen eller legitimation har stor betydelse för att ta tillvara kompetensen hos bland annat lärare, läkare och sjuksköterskor med utländsk examen. Högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning bedrivs med olika inriktningar vid ett flertal lärosäten. Den kompletterande uppföljningen av delmålet om utbildning och kvalificering kan med fördel omfatta en sammanställning och analys av omfattning, inriktning och resultat för dessa utbildningar.

5.4.5 Uppföljning av delmålet om demokratisk integration

Bedömning: För att följa upp delmålet om demokratisk integration bör följande indikatorer användas: valdeltagande, politisk representation samt naturaliseringsgrad.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av utvecklingen av delmålet är exempelvis: aktiviteter inom föreningslivet, utsatthet för hot och våld mot politiskt aktiva, samt frågor om tillit och förtroende för det politiska systemet och för samhällets institutioner.

Utredningens föreslagna delmål för demokratisk integration är:

Utrikes födda kvinnors och mäns deltagande i demokratiska processer ska öka.

Registeruppgifter finns för indikatorer om valdeltagande, politisk representation samt förvärv av svenskt medborgarskap

Demokrati är en av de grundläggande värderingarna i Sverige och måste förankras hos var och en som lever och bor i Sverige. Att både inrikes och utrikes födda kvinnor och män aktivt tar ansvar och deltar i demokratiska processer, och att de har möjlighet att delta, stärker demokratin. Ett högt deltagande i de demokratiska processerna bidrar till att olika perspektiv och erfarenheter kan tas i beaktande i besluten. Uppgifter om valdeltagande, representation i beslutande församlingar och förvärv av svenskt medborgarskap bör därför enligt utredningen användas som indikatorer för demokratisk integration.

Som redovisas i delbetänkandet (SOU 2024:12) är kvinnor mer benägna att rösta än män, oavsett födelseland. Studier av *valdeltagande* bland röstberättigade invandrare i Sverige visar att utrikes födda röstar i betydligt lägre utsträckning än inrikes födda. Samtidigt har inrikes födda med utrikes födda föräldrar ett högre valdeltagande än sina utrikes födda föräldrar och personer med hög utbildningsnivå, hög inkomst och lång bosättningsstid har en ökad sannolikhet att rösta.

Ungas valdeltagande kan vara särskilt viktigt att uppmärksamma i uppföljningen eftersom deras förutsättningar till inflytande över samhällsutvecklingen har betydelse för tilltron till demokratin. Valdeltagandet för riksdagsvalet i åldersgruppen 18–24 år uppgick till 83 procent 2022, vilket var en minskning med 3 procentenheter från 2018. Bland unga med utländsk bakgrund minskade valdeltagandet med 10 procentenheter. Hela minskningen återfinns därmed i gruppen unga med utländsk bakgrund (MUCF 2024).

Den demokratiska integrationen bör också följas upp med en indikator som mäter utrikes födda kvinnors och mäns *deltagande i politiskt valda församlingar*. En förutsättning för ett samhälle som bygger på en demokratisk grund är att både inrikes och utrikes födda kvinnor och män vill och kan delta i de representativa demokratiska processerna. Andelen riksdagsledamöter födda i ett annat land än Sverige har ökat något sedan i början på 2000-talet, från 5 till 8 procent. Även andelen utrikes födda bland dem som valts in i kommunfullmäktige har ökat något över tid, från 7 procent 2002 till 8 procent 2018 (SCB 2020b). Under samma period har emellertid andelen utrikes födda i befolkningen ökat betydligt mer. Resultaten pekar så-

ledes på en minskad representation för utrikes födda i Sveriges beslutande församlingar.

Den tredje indikatorn som utredningen anser bör användas för att följa delmålet om demokratisk integration är *naturaliseringsgraden*. Naturalisering innebär att en utländsk medborgare ansöker om och beviljas svenskt medborgarskap. Det är bara svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Det är också enbart den som är svensk medborgare som har rösträtt samt är valbar till riksdagen. Naturalisering förutsätter en aktiv handling från den som invandrat som pekar på en vilja att bli en del av samhällsgemenskapen och att delta i att forma samhället. Forskning har påvisat positiva samband mellan medborgarskap och den demokratiska integrationen, både i form av högre valdeltagande (Bevelander och Pendakur 2011) och mätt som kunskap om och engagemang i politiska sammanhang (Hainmueller m.fl. 2015). Naturalisering är också förknippat med bättre arbetsmarknadsutfall vad gäller sysselsättningschanser, inkomster och yrkesstatus och beskrivs som en katalysator för integrationen på arbetsmarknaden, i synnerhet för svagare grupper (Liebig och Van Haaren 2011; Hainmueller m.fl. 2019).

Indikatorer för demokratisk integration

Indikatorn valdeltagande

Valdeltagandet i såväl val till riksdag som till regionfullmäktige och kommunfullmäktige bör belysas. Val till riksdagen bör redovisas för sig eftersom endast personer som är svenska medborgare har rätt att rösta i det valet. Redovisningen av denna indikator bör göras både med uppdelningen för inrikes respektive utrikes födda och för svensk respektive utländsk bakgrund eftersom tidigare studier har visat på ett tydligt minskat valdeltagande i gruppen unga (18–25 år) med utländsk bakgrund.

En förutsättning för denna indikator är att totalundersökningar av valresultaten genomförs på liknande sätt som det gjordes för 2018 och 2022 års val.

Indikatorn politisk representation

Indikatorn bör visa antal nominerade och valda i allmänna val efter kön samt inrikes/utrikes född. Uppgifter bör redovisas för val till riksdag, regionfullmäktige och kommunfullmäktige. Registerstatistik om nominerade, valda och ej valda kandidater i val till riksdag, region- och kommunfullmäktige efter till exempel parti, kön, ålder, inkomst, utbildning, födelse- och medborgarskapsland finns i SCB:s statistikdatabas under ämnesområdet demokrati.

Indikatorn naturaliseringsgrad

Att ansöka om medborgarskap visar på avsikten att varaktigt vilja bo och leva i Sverige. Indikatorn anger således utrikes föddas benägenhet att ansöka om medborgarskap i Sverige och att därigenom ta del av de rättigheter och skyldigheter som ett medborgarskap innebär. Naturaliseringsgraden mäts genom att beräkna andelen av de utländska medborgarna som är bosatta i Sverige som under året blivit beviljade svenskt medborgarskap.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av demokratisk integration

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) bör analysera utfallen för ovan nämnda indikatorer samt komplettera med analyser och undersökningar inom området, se avsnitt 4.3 om sektorsansvar för vissa myndigheter. För kompletterande analyser om utvecklingen för delmålet om demokratisk integration kan bland annat uppgifterna nedan vara relevanta att följa. Samtliga områden kan till viss del belysas med hjälp av tillgängliga urvalsundersökningar, men frågor inom delmålet demokratisk integration bör också ingå i den Integrationsbarometer som SCB enligt utredningens bedömning i avsnitt 5.5 bör ges i uppdrag att genomföra.

Aktiviteter inom föreningslivet

Att vara aktiv i föreningslivet kan vara ett sätt att regelbundet utöva en hobby eller en idrott, men det kan också innebära insatser som medlem i föreningens övriga aktiviteter, eller att inneha förtroendeposter. Unga, uppdelat på inrikes respektive utrikes födda, som är medlemmar i en förening går att följa upp via den nationella ungdomsenkäten som MUCF genomför vart tredje år. En liknande fråga finns även i MUCF:s attityd- och värderingsstudie som genomförs vart sjätte år och som omfattar båda unga (16–29 år) och personer som är 30–74 år.

Frågor om exempelvis fackligt engagemang, deltagande i politiska föreningar och i politiska diskussioner samt om medlemskap och aktivitet i idrotts- eller friluftsförening finns med i Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) som genomförs av SCB varje år, se *bilaga 4*.

Utsatthet för hot och våld mot politiskt aktiva

En baksida av att engagera sig i politiska partier är risken för hot och våld, vilket kan bli ett hinder för att vara politiskt aktiv. För uppföljningen av delmålet om demokratisk integration kan det vara relevant att analysera om utsattheten skiljer sig mellan inrikes och utrikes födda. Politikernas trygghetsundersökning, som genomförs av Brottsförebyggande rådet, beskriver förtroendevaldas utsatthet för trakasserier, hot och våld i deras egenskap av förtroendevalda i kommun- och landstingsfullmäktige samt riksdag. Undersökningen har genomförts vartannat år sedan 2012.

Enkäter med frågor om tillit och förtroende för det politiska systemet och för samhällets institutioner

Frågor som avser bland annat tillit och förtroende för politiker och rättsväsendet och för det politiska systemet finns dels i den nationella trygghetsundersökningen som årligen genomförs av Brottsförebyggande rådet och i den Medborgarundersökning som SCB genomför på uppdrag av svenska kommuner, se *bilaga 4*.

5.4.6 Uppföljning av delmålet om social integration

Bedömning: För att följa upp delmålet om social integration bör följande indikatorer användas: långvarigt ekonomiskt bistånd, trångboddhet samt bosatta i områden med socioekonomiska utmaningar.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av utvecklingen av delmålet är exempelvis: EU-indikatorer om fattigdom, ofrivillig trångboddhet, samt enkätfrågor med koppling till social integration såsom tillit till sina medmänniskor, upplevd känsla av tillhörighet och upplevd hälsa.

Utredningens föreslagna delmål om social integration är:

Fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska uppleva tillhörighet och delaktighet i samhället samt kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv.

Begränsade möjligheter att följa upp social integration med registerbaserade indikatorer

I delbetänkandet (SOU 2024:12) konstaterar utredningen att social integration är svårt att mäta, eftersom det i stor utsträckning handlar om mellanmänniskliga relationer, kulturellt betingade värderingar och om upplevd känsla av tillhörighet och samhörighet. För att följa upp delmålet om social integration är det därför särskilt angeläget att göra kompletterande analyser som förmår fånga upp aspekter som inte finns tillgängliga i registerbaserad statistik. Se även utredningens bedömning i avsnitt 5.5 om uppdrag till SCB att utveckla och genomföra en Integrationsbarometer.

Långvarigt ekonomiskt bistånd

En förutsättning för en framgångsrik social integration är att människor som lever och bor i Sverige känner tillit och samhörighet, att de känner att de är en del av och behövs i samhället. Tillit och samhörighet är exempel på frågor som behöver följas upp i kompletterande analyser. Det finns emellertid registerbaserade uppgifter om långvarigt ekonomiskt bistånd som utredningen anser bör användas

som en indikator för social integration. Det ekonomiska biståndet är samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät för personer som inte själva kan tillgodose sina grundläggande behov. Det är avsett att vara en tillfällig lösning för dem som befinner sig i ekonomiskt svåra situationer. Att behöva ekonomiskt bistånd under en längre tid är problematiskt, både för individen och för samhället, eftersom risken för utanförskap kan öka samtidigt som möjlighet till förankring på exempelvis arbets- och bostadsmarknaden kan minska (Socialstyrelsen 2022).

Att långvarigt ha behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning kan därmed bidra till en känsla av utanförskap, att inte vara till nytta i samhället. Långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd är vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda. Andelen av de utrikes födda som har ekonomiskt bistånd under minst tio månader har tydligt minskat under det senaste decenniet, från i genomsnitt 5,5 procent 2011 till 4,5 procent bland utrikes födda kvinnor respektive 3,2 procent bland utrikes födda män 2021. För inrikes födda kvinnor och män var andelen långvariga biståndsmottagare dock betydligt lägre, mindre än 1 procent under hela perioden (se prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13).

Trångboddhet

Trångboddheten har ökat i Sverige under det senaste decenniet, och denna utveckling är särskilt tydlig för utrikes födda. De som nyligen invandrat är nya även på bostadsmarknaden och hamnar därmed längst bak i de växande bostadsköerna. De saknar också ofta kapital för att kunna köpa en tillräckligt stor bostad. Eftersom det också ofta tar tid för nyanlända att etablera sig varaktigt på arbetsmarknaden möter de även problem om de behöver ta banklån.

Trångboddhet kan ha negativ påverkan på barns möjlighet att kunna bjuda hem kompisar, leka, studera och få tillräckligt med sömn. Trångbodda barn kan också tidigt få ta ansvar för sin familj om föräldrarna har det svårt psykiskt, fysiskt eller socialt. Flickor kan få ta ansvar hemma för syskon och matlagning, medan pojkarna kan vara mer utomhus. Det finns även en risk att trångboddheten bidrar till att barnen lättare hamnar i kriminella sammanhang. Sam-

mantaget kan trångboddhet ha negativ påverkan på barns hälsa, skolgång och miljö (Lorentzen m.fl. 2020).

Det finns flera olika sätt att mäta trångboddhet.¹⁷ Ibland används ett mått som kallas trångboddhet norm 3 som innebär att det förutom kök och vardagsrum ska finnas möjlighet att ge varje hushållsmedlem ett eget rum, utom makar/partners som antas dela sovrum. Analyser kan dock inte påvisa att trångboddhet enligt norm 3 skulle ha några effekter på vare sig vuxnas eller barns hälsa, vuxnas sjukfrånvaro eller barns skolresultat (Riksrevisionen 2019).

Utredningen bedömer därför att trångboddhet enligt norm 2 bör användas för att följa upp delmålet om social integration. För kompletterande analyser kan även måttet ofrivillig trångboddhet vara aktuellt, dvs. trångboddhet i kombination med en ansträngd boendeekonomi.¹⁸

Sociala relationer mellan inrikes och utrikes födda

För den som har invandrat kan sociala relationer med inrikes födda bidra till att utvidga nätverk som underlättar integrationen och skapa en känsla av tillit och tillhörighet i det nya landet. Det finns dock studier som visar på att de sociala kontakterna mellan nyanlända och svenskar är mycket begränsade (Thalberg och Liljeberg 2022; Dahlberg m.fl. 2023).

Frånvaro av personliga möten och relationer mellan inrikes och utrikes födda kan leda till en känsla av utanförskap och få negativa konsekvenser för utrikes föddas sociala integration. Att människor med svensk respektive utländsk bakgrund bor relativt blandat och att barn med utländsk och svensk bakgrund går i samma skolor underlättar sociala kontakter (se t.ex. Jonsson m.fl. 2022 avseende social integration bland unga).

Boendesegregationen, dvs. att människor med olika socioekonomiska förutsättningar lever geografiskt åtskilda från varandra, har ökat i Sverige sedan början på 1990-talet (Andersson m.fl. 2017). År 2021

¹⁷ Boverket (2020) beskriver tre olika normer (1–3) utifrån antal personer per rum, Socialstyrelsens (tidigare) mått samt ett EU-mått. Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) innehöll fram till den 1 juni 2021 en definition av trångboddhet, med syftet att tydliggöra när trångboddhet bör motivera ett byte till dyrare bostad (Holappa och Sandberg 2023).

¹⁸ Kriteriet för en ansträngd boendeekonomi enligt Boverket är att hushållets inkomst inte räcker till att täcka en baskonsumtion beräknad utifrån genomsnittshyror på orten, riksnormen för försörjningsstöd samt ytterligare utgifter som exempelvis hushållsel och hemförsäkring.

bodde drygt 1,4 miljoner (13 procent av Sveriges befolkning) i områden med socioekonomiska utmaningar, medan cirka 6,6 miljoner bodde i områden med goda socioekonomiska förutsättningar. Utrikes födda, och i synnerhet personer födda utanför EU, är kraftigt överrepresenterade i områden med socioekonomiska utmaningar. Skillnaderna mellan olika områdestyper i landet är så pass stora att det pekar på att platsen har betydelse för människors livschanser (Boverket 2023).

Hur inrikes och utrikes födda bor inom en kommun påverkar sannolikt både synen på det svenska samhället och vilka sociala sammanhang som personer med utländsk bakgrund kan ta del av. Utredningen bedömer därför att en indikator för att följa delmålet om social integration bör vara andelen bosatta i områden med socioekonomiska utmaningar.

Trygghet och brottslighet

Boendesituationen påverkar även känslan av trygghet och tillit till samhället. Den nationella trygghetsundersökningen som Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför varje år visar bland annat att boende i områden med socioekonomiska utmaningar uppger utsatthet för brott såsom misshandel, hot, sexualbrott, personrån och cykelstöld i högre grad än boende i övriga områden. Det är också bland boende i områden med socioekonomiska utmaningar som högst andel (43 procent) uppger att de känner sig ganska eller mycket otrygga eller att de till följd av otrygghet undviker att gå ut ensamma under sena kvällar i sitt bostadsområde (Brå 2023).

Brå har även genomfört studier av hur andelen brottsmisstänkta i befolkningen varierar mellan personer med inrikes respektive med utrikes bakgrund. Under perioden 2007–2018 minskade andelen brottsmisstänkta i samtliga grupper. Störst andel brottsmisstänkta finns dock bland inrikes födda med två utrikes födda föräldrar, följt av gruppen utrikes födda. Att registreras som brottsmisstänkt är 2,5 gånger så vanligt för utrikes födda som för inrikes födda med båda föräldrarna födda i Sverige. För inrikes födda med två utrikes födda föräldrar är det drygt 3 gånger så vanligt som för inrikes födda med båda föräldrarna födda i Sverige. Skillnaderna mellan de olika grup-

pernas risk att misstänkas för brott beror bland annat på skillnader i åldersfördelning mellan grupperna (Brå 2021).¹⁹

Indikatorer för social integration

Indikatorn långvarigt ekonomiskt bistånd

Individer med långvarigt ekonomiskt bistånd är individer som ingått i ett eller flera hushåll som fått ekonomiskt bistånd i minst tio månader under ett kalenderår.

Andra mått som rör hushållens ekonomi redovisas i avsnitt 5.4.2 om ekonomisk integration.

Indikatorn trångboddhet

Indikatorn trångboddhet bör utgå från måttet trångbodd enligt norm 2, som definieras som högst två personer per rum samt att det ska finnas ett kök och ett vardagsrum. Även SCB använder norm 2 när de följer upp trångboddhet. Måttet avser situationen i flerbostadshus med minst tre bostadslägenheter. Uppgifterna hämtas från den registerbaserade hushålls- och bostadsstatistiken.

Indikatorn bosatta i områden med socioekonomiska utmaningar

Ett sätt att mäta förutsättningarna för social interaktion mellan inrikes och utrikes födda är att följa upp andelen utrikes respektive inrikes födda som bor i områden med socioekonomiska utmaningar. Ju färre inrikes födda i grannskapet ju mindre chans för utrikes födda att skapa sociala relationer med inrikes födda där de bor.

Uppgifter som kan användas för att ge en kompletterande bild av social integration

Socialstyrelsen bör analysera utfallen för ovan nämnda indikatorer samt komplettera med andra analyser och undersökningar inom området, se avsnitt 4.3 om sektorsansvar för vissa myndigheter. För kom-

¹⁹ Andelen misstänkta för brott är generellt sett större bland unga än bland äldre.

pletterande analyser om utvecklingen för delmålet om social integration kan bland annat uppgifterna nedan vara relevanta att följa.

Som tidigare framhållits är det angeläget att de kompletterande analyserna inom delmålet om social integration även fångar upp aspekter som inte finns tillgängliga i registerbaserad statistik. Detta gäller exempelvis frågor om etnisk identifiering, religion och religiositet, samt inställning och attityder till kulturella och värderingsgrundade frågor om familj, sexualitet och jämställdhet. Även frågor som speglar möjligheten att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv, särskilt utifrån ett jämställdhetsperspektiv, skulle behöva följas upp. Till viss del kan dessa frågor belysas med hjälp av tillgängliga urvalsundersökningar (se *bilaga 4*). Framför allt bör dock analysen baseras på frågor i den Integrationsbarometer som SCB enligt utredningens bedömning i avsnitt 5.5 bör ges i uppdrag att genomföra.

EU-indikatorer om fattigdom

De två måtten risk att drabbas av fattigdom eller social exkludering (AROE) respektive allvarlig materiell fattigdom är indikatorer som används för uppföljning av integrationen inom EU (se tabell 5.1). Dessa indikatorer kan också vara relevanta för uppföljning av social integration i det svenska sammanhanget.

Indikatorn ofrivillig trångboddhet

Boverket redovisar ett mått på ofrivillig trångboddhet som avser hushåll som lever i trångboddhet och samtidigt har ansträngd boendeekonomi. Måttet kan belysa skillnaden mellan andelen inrikes och utrikes födda som lever trångt med små ekonomiska resurser. Måttet ofrivillig trångboddhet fångar upp hushåll som är trångbodda enligt norm 2 och där den disponibla inkomsten inte räcker till att täcka hushållets baskonsumtion.²⁰

²⁰ Baskonsumtionen räknas fram utifrån genomsnittliga hyror på bostadsorten och riksnormen för försörjningsstöd samt utgifter för bland annat hushållsel, barnomsorg, resor med lokaltrafik samt hemförsäkring.

Enkäter med frågor med koppling till social integration

I *bilaga 4* finns en sammanställning av urvalsundersökningar som kan bidra med underlag för analyser om social integration. Undersökningarna genomförs regelbundet och frågor ställs som har koppling till social integration. Bland annat finns frågor om upplevd hälsa i den årliga Folkhälsoenkäten, och frågor om tillit till sina medmänniskor och till myndigheter ställs i den årliga Nationella trygghetsundersökningen.

5.5 En integrationsbarometer för uppföljning av den självupplevda integrationen

Bedömning: Statistiska centralbyrån bör få i uppdrag att utveckla och genomföra en återkommande nationell urvalsundersökning, en Integrationsbarometer, för att mäta den självupplevda integrationen hos utrikes födda.

Undersökningen bör utvecklas efter samråd med Nationella integrationsrådet samt forskare inom integrationsområdet.

Indikatorerna om integration behöver kompletteras med enkät- och attitydundersökningar

Enligt utredningens bedömning i avsnitt 5.2 bör indikatorerna för uppföljningen av integrationen så långt som möjligt utformas för att vara mätbara med registerdata. De indikatorer som anges i avsnitt 5.4 baserar sig därför framför allt på uppgifter som går att få fram utifrån registerbaserad statistik. Som framgått behöver dock i synnerhet uppföljningen av delmålen om demokratisk och social integration, och i viss utsträckning även språklig integration, kompletteras med användning av enkäter.

För demokratisk integration kan enkätundersökningar ge underlag för att följa utvecklingen vad gäller exempelvis deltagande i föreningslivet, engagemang och kännedom i politiska frågor och tillit och förtroende för det politiska systemet och för samhällets institutioner såsom polis och domstolsväsendet. För att följa upp den sociala integrationen behövs enkätundersökningar för att fånga bland annat

förutsättningarna för ett aktivt föräldraskap, kunskap och förmåga att navigera i det svenska samhället och känslan av tillhörighet och identifikation med Sverige samt upplevd diskriminering. Genom enkätundersökningar kan också vissa frågor om etnisk identifiering, religion och religiositet, samt inställning och attityder till kulturella och värderingsgrundade frågor om familj, sexualitet och jämställdhet belysas. Även utvecklingen av individers möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv, särskilt utifrån ett jämställdhetsperspektiv, skulle behöva följas upp med återkommande enkätundersökningar.

För att kunna få en samlad bild av utvecklingen av integrationen för de aspekter som inte kan mätas med registerdata finns det således behov av kompletterande underlag i form av enkätundersökningar. Användning av kompletterande datainsamlingsmetoder är en förutsättning för att delmålen om demokratisk och social integration ska kunna belysas från ett så brett och heltäckande perspektiv som möjligt. Analysen av utvecklingen för indikatorerna inom de föreslagna fem delmålen behöver därför enligt utredningens bedömning kompletteras av analyser som baseras på återkommande enkätundersökningar.

Det råder i dag brist på undersökningar där utrikes födda tillfrågas om sin situation och sina erfarenheter. Under början av 2000-talet genomförde Integrationsverket brukarundersökningar som riktade sig till nyanlända flyktingar och deras anhöriga (se t.ex. Integrationsverket 2004). Dessa enkäter innefattade frågor om arbetslivet, men även frågor om kunskaper i svenska, nätverk och kontakter samt om bemötande. Sedan myndigheten lades ner 2007 har ingen motsvarande uppföljning av nyanländas etablering i samhällslivet genomförts.

Det finns dock ett par exempel på större enkätundersökningar som initierats av forskare. *Medborgarundersökningen 2002/2003* genomfördes inom ramen för forskningsprogrammet Demokratins mekanismer vid Uppsala universitet. Undersökningen omfattade ett stort antal frågor om deltagande i politik och samhällsliv, särskilt i föreningslivet, samt om kontakter med och attityder till andra människor. Undersökningen bestod av två delurval: ett riksrepresentativt urval och ett urval särskilt inriktat på personer med utländsk bakgrund.²¹ Fältarbetet ombesörjdes av Statistiska centralbyrån (SCB).

Ett annat exempel är den *levnadsnivåundersökning till utrikesfödda och deras barn (LNU-UFB)* som Institutet för social forskning vid

²¹ Svarefrekvensen i det riksrepresentativa urvalet var 64,2 procent (sammanlagt 1 261 svarande), medan svarefrekvensen i den andra urvalsdelen var 47,6 procent (sammanlagt 877 svarande).

Stockholms universitet genomförde 2010.²² Levnadsnivåundersökningen (LNU) är en surveyundersökning med ett riksrepresentativt urval av Sveriges vuxna befolkning som har genomförts vid sju tillfällen sedan 1968. I LNU intervjuas deltagare om familj, hälsa, utbildning, ekonomi, fritid, boende, politiskt deltagande och sysselsättning/arbetsförhållanden. LNU-UFB genomfördes parallellt med den sjätte omgången av LNU. Drygt 4 000 respondenter deltog i LNU-UFB, och genom att använda postenkäter och besöksintervjuer erhöles en svarsfrekvens på 60 procent. De två undersökningarna hade i stort sett samma innehåll, vilket innebar att det även fanns en riksrepresentativ referensgrupp. SCB svarade för fältarbetet också i denna undersökning.

Under 2021 gjordes vidare en *tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningen (EU-LFS)* om arbetsmarknaden för utrikes födda.²³ Tilläggsundersökningen syftade till att jämföra situationen på arbetsmarknaden för personer födda utomlands och omfattade ett tiotal frågor som avsåg integrationen i och anpassningen till arbetsmarknaden (SCB 2023d). Bland annat ingick frågor om validering av kvalifikationer, kunskaper i värdlandets språk och upplevd diskriminering i arbetslivet. Urvalsstorleken för arbetskraftsundersökningen i Sverige (AKU) var cirka 22 300 personer 2021 och cirka 8 200 personer svarade på frågorna i tilläggsmodulen.

Statistiska centralbyrån bör få i uppdrag att utveckla och genomföra en urvalsundersökning om integration

Som framgår har det funnits enskilda satsningar för att särskilt inkludera utrikes födda i urvalsundersökningar och ett mindre antal riktade undersökningar. Undersökningarna ger intressant information, men eftersom de har utförts vid enstaka tillfällen ger de endast en ögonblicksbild över integrationen utifrån det sammanhang som undersökningarna genomfördes i. De kan således inte användas för att ge en bild av integrationens utveckling inom de olika delmålen. För att kunna dra slutsatser om utvecklingen behöver samma undersökning genomföras med viss regelbundenhet.

²² Undersökningen genomfördes inom ramen för forskningsprogrammet Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS) och medfinansierades av regeringen och Europeiska Integrationsfonden.

²³ Tilläggsmodulen var inte tvingande för medlemsländerna att genomföra men samtliga 27 EU-länder samt Norge och Schweiz utförde tilläggsmodulen.

Utredningen anser därför att det finns behov av att utveckla och genomföra en återkommande nationell urvalsundersökning, en Integrationsbarometer, för att mäta den självupplevda integrationen hos utrikes födda. Ett sådant underlag behövs för att möjliggöra en mer träffsäker integrationspolitik där åtgärder och insatser samt utveckling av politiken baseras på kunskap och fakta. Kunskap om faktiska behov, värderingar och förutsättningar i den utrikes födda befolkningen minskar också risken för felaktiga antaganden om målgruppen. En sådan undersökning kan bidra till ett bättre och bredare kunskapsunderlag om integrationens utveckling inom de olika delmålen. Utredningen anser att Statistiska centralbyrån (SCB), som redan i dag har erfarenhet, kunskap och kompetens att utforma urvalsundersökningar, bör få i uppdrag att utveckla och genomföra Integrationsbarometern. I arbetet med att utveckla undersökningen bör SCB samråda med Nationella integrationsrådet (se avsnitt 4.4) samt forskare inom integrationsområdet.

Hur kan Integrationsbarometern utformas?

Olika befintliga enkätundersökningar, se sammanställning i *bilaga 4*, kan utgöra en utgångspunkt för utformningen av olika frågor till Integrationsbarometern. En annan lämplig utgångspunkt kan vara de frågor som testats internationellt inom ramen för ett forskningssamarbete som bedrivs inom *Immigration Policy Lab (IPL)*, *Integration Index*, vid universitetet i Stanford, USA (se Harder m.fl. 2018). Inom ramen för IPL mäts sex olika dimensioner av integration: psykologisk, ekonomisk, politisk, social, språklig och vardagsintegration (*navigational integration*). Utfall inom respektive dimension mäts med hjälp av ett begränsat antal enkätfrågor som har testats i flera olika länder. I Sverige har IPL:s frågebatteri hittills använts i två publicerade studier.

Thalberg och Liljeberg (2022) använder IPL-frågorna i en enkät till nyanlända som deltar i språkundervisning inom sfi, övrig kommunal vuxenutbildning eller gymnasiets språkintrödn. Resultaten visar bland annat att det är svårt för nyanlända att få vänner i Sverige. Ungefär hälften av alla som besvarade enkäten hade inte ätit middag med en svensk som inte tillhör familjen någon gång under det gångna året, och närmare 40 procent svarade att de inte hade haft

någon kontakt via telefon, sms, chatt eller e-post med en svenskfödd vän eller bekant under den senaste månaden. Undersökningen var inte baserad på ett slumpmässigt urval, vilket gör det svårt att dra generella slutsatser från studien.

IPL-frågorna har också använts i en utvärdering av de långsiktiga effekterna av en arbetsmarknadspolitisk insats i Göteborg som riktade sig till nyanlända flyktingar med kort formell utbildning (Dahlberg m.fl. 2023). Forskarna finner att den arbetsmarknadspolitiska insatsen lyckades väl med att få deltagarna etablerade på arbetsmarknaden. Först efter cirka fyra år kom jämförelsegruppen i kapp dem som erbjöds att delta i insatsen vad gäller sysselsättning och inkomster. Av svaren på enkätfrågorna framgår dock att det inte verkar som att den snabbare etableringen på arbetsmarknaden ledde till att man upplever sig mer integrerad i andra dimensioner.

Erfarenheterna av att använda IPL-frågorna visar hur enkätundersökningar kan ge en viktig kompletterande bild av inte minst den sociala integrationen. När det gäller social integration skulle en Integrationsbarometer även kunna omfatta frågor om bland annat negativ social kontroll och rätten att själv bestämma över sitt eget liv (frihet att själv välja utbildning och vem man är vän med, frihet att välja partner, make eller maka). Sådana frågor ställs i den Nationella ungdomsenkäten (se bilaga 4) som kan utgöra en utgångspunkt även för en Integrationsbarometer som vänder sig till vuxna. Vidare skulle Integrationsbarometern med fördel även kunna omfatta frågor där individen själv får uppskatta nivån på sina kunskaper i svenska, i likhet med de frågor som ingick i den ovan nämnda tilläggsundersökningen till AKU.

6 Ersättningar till deltagare i etableringsprogrammet

6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera om regelverket för de ersättningar som lämnas till nyanlända som deltar i Arbetsförmedlingens etableringsprogram innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid. Utifrån analysen ska utredningen lämna förslag på hur regelverket för ersättningarna kan förändras (dir. 2023:101, se bilaga 3). I detta kapitel beskrivs de olika ersättningarna, medan beräkningar och analys av de ekonomiska incitamenten att arbeta för deltagare i etableringsprogrammet redovisas i kapitel 7.

I *avsnitt 6.2* beskrivs översiktligt hur etableringsprogrammet är utformat. I *avsnitt 6.3* redovisas bakgrundsfakta och statistik om de ersättningar som deltagare i etableringsprogrammet kan få.

I *avsnitt 6.4* ges därefter en översikt av andra förmåner och stöd som nyanlända kan ta del av. Dessa omfattar dels bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som barnbidrag, underhållsstöd, föräldrapenning och bostadsbidrag, dels subventionerad barnomsorg. Tillgång till dessa förmåner och bidrag har utgjort utgångspunkt för hur ersättningarna i etableringsprogrammet har utformats. Särskilt för programdeltagare som har barn har de också en stor betydelse för familjens ekonomiska situation. Vidare samspelar dessa stöd med de särskilda ersättningarna som kan erhållas i etableringsprogrammet, och påverkar det ekonomiska utbytet av att börja arbeta för den som deltar i programmet. Nyanlända som inte kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) för sin försörjning.

I *avsnitt 6.5* diskuteras incitamenteffekter kopplade till dessa olika förmåner och bidrag.

6.2 Etableringsprogrammet för nyanlända flyktingar

6.2.1 Ett nationellt likvärdigt stöd och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering

Det nuvarande systemet för mottagande av nyanlända flyktingar bygger på den så kallade etableringsreformen som infördes i slutet av 2010.¹ Reformen innebar att staten genom Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Genom reformen tog staten också över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden. Det nya systemet reglerades i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i det följande kallad etableringslagen.

Av propositionen *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (prop. 2009/10:60) framgår att syftet med reformen var att åstadkomma ett mer nationellt likvärdigt stöd, samt incitament och ökade förutsättningar för etablering genom att villkora den nyanländes ersättning med aktivt deltagande i etableringsinsatser. I propositionen lyftes särskilt behovet av incitament för att kvinnor skulle delta i insatser och därmed få förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden. En individuell etableringsersättning som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet skulle skapa starkare ekonomiska incitament för båda makarna i en familj att delta i de aktiviteter som erbjuds. Detta ansågs kunna medföra bättre förutsättningar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden (prop. 2009/10:60 s. 107–108).

Den introduktion som kommunerna erbjöd hade kritiserats för att skapa inlåsnings effekter, dvs. att många nyanlända blev kvar i kommunala introduktionsinsatser under lång tid. Ett ytterligare syfte med reformen var därför att minska de inlåsnings effekter som gjorde att det för många nyanlända inte lönade sig att arbeta. Före reformen kunde kommunerna själva besluta om de skulle betala ut en särskild introduktionsersättning eller försörjningsstöd till nyanlända flyktingar. Kommunerna beslutade också själva om introduktionsersättningens form och storlek liksom under vilken tid den skulle betalas ut.²

¹ Prop. 2009/10:60, bet. 2009/10/AU7, rskr. 2009/10:208.

² Se lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för nyanlända flyktingar och vissa andra utlänningar.

Bedömningen av rätten till introduktionsersättning gjordes därför olika från kommun till kommun. Av de 270 kommuner som första kvartalet 2009 hade utbetalningar till flyktingar betalade 210 kommuner ut introduktionsersättning. Av dessa utgick majoriteten från riksnormen för försörjningsstödet och kompletterade sedan med vad de bedömde att introduktionsersättningen i övrigt skulle räcka till. En del kommuner tillämpade en behovsprövad introduktionsersättning, men det vanliga var en schabloniserad ersättning med en nivå som bestämdes utifrån hushållssammansättningen. Som regel påverkades även en sådan schabloniserad ersättning av om den nyanlände hade andra inkomster. Förutom att kommunerna hade olika syn på vilka inkomster den nyanlände fick ha vid sidan om introduktionsersättningen hade kommunerna också olika syn på hur inkomster från de generella bidragssystemen skulle påverka ersättningens storlek (prop. 2009/10:60 s. 100).

Med den nya statliga etableringsersättningen följde möjligheten till sidoinkomster utan att ersättningen minskade, vilket skulle öka incitamenten att tidigt söka vägar in på arbetsmarknaden (prop. 2009/10:60 s. 35). Att en nyanländ kan delta i etableringsinsatser under längst 24 månader var en ytterligare komponent som skulle bidra till att minska inlåsnings effekterna. Reformen var också avsedd att öka individens egenmakt genom att ge individerna ett mer reellt inflytande och eget ansvar att göra egna val inför framtiden.

Etableringslagen innehöll bestämmelser om ansvar och insatser som syftade till att underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Målgruppen var flyktingar och andra skyddsbehövande i åldern 20–64 år. Även anhöriga till sådana personer omfattades av målgruppen, under förutsättning att ansökan om uppehållstillstånd gjordes inom två år från det att den utlänning som den nyanlände hade anknytning till först togs emot i en kommun. Lagen omfattade även nyanlända i åldern 18–19 år om de saknade föräldrar i Sverige. Etableringsinsatser enligt lagen skulle endast erbjudas dem som beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för en längre tid. Lagen gällde därför endast för nyanlända som hade beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring (prop. 2009/10:60 s. 44).

Enligt etableringslagen hade en nyanländ rätt till en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering (etableringsplan). Den som deltog i insatserna hade också

rätt till etableringsersättning. Insatserna, som bestod av språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsrelaterade insatser, syftade till att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Etableringslagen kompletterades av förordningar med föreskrifter om bland annat ersättning till nyanlända, etableringssamtal och etableringsinsatser samt om statlig ersättning till kommuner, lands- ting (numera regioner) och kommunalförbund för mottagande av och insatser för vissa utlänningar.

6.2.2 Etableringsinsatserna blir ett arbetsmarknadspolitiskt program

Regelverket för nyanlända harmoniseras med regelverket för övriga arbetssökande

Den 1 januari 2018 infördes förändringar i regelverket för att effektivisera mottagandet av nyanlända. Etableringslagen upphävdes och ersattes av en ny lag, lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i det följande kallad nuvarande etableringslag. Ändringarna innebar att regelverket för vissa nyanländas etablering i större utsträckning harmoniserades med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Förändringarna syftade till att minska den administrativa bördan för Arbetsförmedlingen och att skapa bättre förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i etableringsuppdraget (prop. 2016/17:175 s. 32).

Harmoniseringen av regelverket innebar bland annat att den nuvarande etableringslagen endast innehåller bestämmelser om målgrupp, hur ansvaret är fördelat mellan myndigheter, bestämmelser om tystnadsplikt samt upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om etableringsinsatser och ersättning till vissa nyanlända.

Bestämmelser om vilka förutsättningar som ska gälla för att vissa nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser, etableringsinsatsernas innehåll och omfattning samt bestämmelser om individuella förutsättningar för nyanlända regleras således numera på förordningsnivå i stället för i lag. Rätten till etableringsplan togs också bort och ersattes med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program (etableringsprogrammet). Vidare infördes ett proportionerligt sanktionssystem

för nyanlända motsvarande det som gäller för övriga arbetssökande. En ytterligare förändring var att handläggningen av etableringsersättningen flyttades från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen ansvarar för att erbjuda nyanlända etableringsinsatser

Enligt den nuvarande etableringslagen har Arbetsförmedlingen ansvar för att vissa nyanlända erbjuds etableringsinsatser. Syftet med insatserna är att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (4 §). Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter (5 §). Länsstyrelserna ska främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer (6 §). Lagen innehåller också upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om etableringsinsatser och om ersättning till vissa nyanlända (4 § andra stycket och 8 §).

Föreskrifter om etableringsinsatser finns i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i det följande kallad etableringsförordningen. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om de förutsättningar som ska gälla för att nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser och etableringsinsatsernas innehåll. Föreskrifter om ersättning till nyanlända finns i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Målgrupp för etableringsinsatser

Den nuvarande etableringslagen gäller för flyktingar och andra skyddsbehövande i åldern 20–66 år³ som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Den omfattar också anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Lagen gäller dock inte om den nyanlände

³ Från och med 1 januari 2026 knyts åldersgränserna i stället till riktåldern för pension (prop. 2021/22:181, bet. 2021/22:SfU25, rskr. 2021/22:331).

har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd (1 och 2 §§).

I delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) föreslår utredningen att målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas till att också omfatta övriga nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd av familjeskäl.

6.2.3 Ersättning till deltagare i etableringsprogrammet

Enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, i det följande kallad ersättningsförordningen, lämnas etableringsersättning till den som deltar i etableringsprogrammet och till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan (2 kap. 12 och 13 §§). Om en deltagare i etableringsprogrammet samtidigt har ett arbete och får lön ska etableringsersättningen minskas med de belopp som programdeltagaren för samma dag får i lön. Detsamma gäller om deltagaren får föräldrapenning (5 kap. 4 §).

Den som har hemmavarande barn kan även få etableringstillägg som lämnas per hushåll (3 kap. 10–12 §§). Den som är ensamstående utan hemmavarande barn kan få bostadsersättning (3 kap. 13–16 §§). Nivån för de olika ersättningarna beskrivs i avsnitt 6.3. Samtliga ersättningsnivåer har varit oförändrade sedan de infördes 2010.

Ersättningarna är inte skattepliktiga (8 kap. 13 § inkomstskattelagen [1999:1229]) och därmed inte heller pensionsgrundande. Eftersom de inte är att anse som arbetsinkomst är de inte heller sjukpenninggrundande. De räknas inte heller som avgiftsgrundande inkomst vid beräkningen av barnomsorgsavgift. Etableringsersättning är dock en bidragsgrundande inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag (97 kap. 2 § och 13 § 5 socialförsäkringsbalken).

Skälen för ersättningarnas nuvarande utformning

Etableringsreformen innebar att statens ansvar för mottagandet av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga ökade väsentligt. Staten tog också på sig det direkta ansvaret för försörjningen av nyanlända flyktingar och deras anhöriga under den första tiden i Sverige. I förarbetena till 2010 års etableringslag framhölls att kom-

munerna borde avlastas och koncentrera sig på sina uppgifter att ansvara för t.ex. bostadsförsörjning, svenskundervisning, samhällsorientering, tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt äldreomsorg (prop. 2009/10:60 s. 40).

Regeringen bedömde att etableringsersättningen bör utformas så att den stimulerar aktivt deltagande i etableringsinsatser för både kvinnor och män. Den bör vara schabloniserad och täcka skäliga levnadsomkostnader för den nyanlände (prop. 2009/10:60 s. 103). Skillnader i kostnader mellan barnfamiljer och personer utan barn samt olika förutsättningar att få bostadsbidrag som barnfamiljer och andra har gjorde att regeringen inte ansåg det lämpligt med enbart en individuell etableringsersättning. Regeringen framhöll följande huvudsakliga skäl till utformningen av ersättningen till den som deltar i etableringsinsatser (prop. 2009/10:60 s. 105–112):

- *En individualiserad etableringsersättning för att främja jämställdhet.* Regeringen anförde att etableringsersättningen bör vara individuell och inte påverkas av hushållsstorlek eller inkomsterna hos andra personer i hushållet eller andra faktorer. Därigenom skapas incitament för både kvinnor och män att delta i och fullfölja de insatser som ingår i etableringsplanen. Regeringen konstaterade bland annat att en ersättning som är beroende av hushållets samlade inkomster minskar de ekonomiska incitamenten för den nyanlände att fullfölja sin introduktion om makan eller maken får eller har ett arbete. Genom att införa en individuell etableringsersättning som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet skapas starkare ekonomiska incitament för båda makarna i en familj att delta i de aktiviteter som erbjuds. En individuellt utformad ersättning ansågs alltså främja jämställdheten.
- *Behov av kompletterande försörjningsstöd endast i undantagsfall.* En annan viktig utgångspunkt för regeringen var att etableringsersättningen skulle ligga på en sådan nivå och vara konstruerad så att det endast i undantagsfall bör kunna bli aktuellt med kompletterande försörjningsstöd. För att undvika att vissa hushåll mer eller mindre regelmässigt skulle behöva söka kompletterande försörjningsstöd ansåg regeringen att etableringstillägg och bostadsersättning också skulle kunna lämnas under vissa förutsättningar.

- *Det ska löna sig att vara aktiv.* Regeringen anförde vidare att det ska löna sig att vara aktiv och ta egna initiativ. På samma sätt som vad gäller för studiemedel, ansåg regeringen därför att det bör finnas möjligheter att ha sidoinkomster utan att ersättningen minskas. Regeringen menade att arbete vid sidan av deltagande i aktiviteter som ingår i etableringsplanen kan bidra till att individen snabbare tillgodogör sig innehållet i dessa aktiviteter, vilket bör medverka till en snabbare övergång till arbete.
- *Stora skillnader i kostnader mellan barnfamiljer och personer utan barn.* För att undvika att hushåll med barn mer eller mindre regelmässigt skulle behöva söka kompletterande försörjningsstöd skulle den individuella ersättningen behöva läggas på en så hög nivå att vissa andra hushåll skulle gynnas alltför mycket jämfört med den ersättning som gällde före reformen. Dessutom skulle en sådan utformning medföra väsentligt ökade kostnader för staten. Regeringen ansåg därför att ett särskilt tillägg, *etableringstillägg*, under vissa förutsättningar ska kunna beviljas hushåll med barn.
- *Förutsättningarna att få bostadsbidrag skiljer sig mellan barnfamiljer och andra.* Regeringen ansåg att nyanlända så snart som möjligt efter bosättningen i landet bör få del av generella förmåner som t.ex. bostadsbidrag. Ensamstående utan barn har dock begränsade möjligheter att få bostadsbidrag. För dessa personer ansåg regeringen därför att det bör finnas en möjlighet att under vissa förutsättningar få en *särskild bostadsersättning*. Skälen för detta var dels att bostadsbidraget är särskilt riktat mot barnfamiljer, dels att ensamstående som har en egen bostad oftast själva måste bära en högre hyreskostnad än en person som är gift eller sambo och att denna högre kostnad inte kan rymmas inom den individuella etableringsersättningen. Genom en särskild bostadsersättning undviks att sådana personer regelmässigt behöver söka kompletterande försörjningsstöd till bostadskostnader om de har en egen bostad.

6.2.4 Utvärderingar visar positiva effekter av etableringsreformen

Syftet med etableringsreformen var således att åstadkomma en snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Den individuella etableringsersättningen, som inte påverkas av in-

komsterna hos andra personer i hushållet, skulle ge ekonomiska incitament för både kvinnor och män att delta i de aktiviteter som erbjuds och därmed öka förutsättningarna för etablering på arbetsmarknaden.

Uppföljningar visar att nyanländas arbetsmarknadsetablering successivt har förbättrats sedan 2010. De nyanlända flyktingar och deras anhöriga som mottagits från 2011 och framåt har haft en snabbare progression än tidigare kohorter. År 2021 var drygt 50 procent av männen etablerade två år efter att de togs emot i en kommun medan motsvarande andel bland kvinnor uppgick till drygt 20 procent.⁴ Detta kan jämföras med kohorten som invandrade 2008–2010 där knappt 20 procent av männen och 10 procent av kvinnorna var etablerade två år efter att de tagits emot i en kommun (prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13 s. 13–14).

Den snabbare etableringen kan delvis förklaras av en stark arbetsmarknad under perioden. Men även de utvärderingar som genomförts av reformen visar på positiva effekter på nyanländas sysselsättning och inkomster. Samtliga utvärderingar har använt metoden att jämföra utfallen för individer som fick uppehållstillstånd strax före brytpunkten med dem som fick uppehållstillstånd efter införandet av reformen.

I den första utvärderingen, som gjordes kort tid efter införandet av reformen, fann forskarna inga effekter på sysselsättning, inkomster eller övergång till reguljär utbildning för dem som deltog i det nya programmet jämfört med kontrollgruppen (Andersson Joonas m.fl. 2015). I den uppföljande studien, där deltagarnas resultat kunde följas i ytterligare ett år, påvisades dock positiva effekter på både sysselsättning och inkomster (Andersson Joonas m.fl. 2017). Forskarna diskuterar den tidigare lagda kontakten med Arbetsförmedlingen och den nya individualiserade etableringsersättningen som möjliga förklaringar till de positiva resultaten.

Även en senare utvärdering påvisar positiva effekter av reformen, med bättre sysselsättningschanser för dem som deltagit i det reformerade programmet jämfört med dem som deltog i de kommunala introduktionsprogrammen (Qi m.fl. 2021). Studien visar också att

⁴ Mättet etablerad hämtas från SCB:s registerbaserade aktivitetsstatistik (RAKS) som fr.o.m. 2019 baseras på arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI). Som etablerade räknas individer som har varit anställda under respektive år och haft en löneinkomst som uppgår till minst 60 procent av medianinkomsten för individer som har förgymnasial utbildning. Individer som har deklarerat för aktiv näringsverksamhet ingår inte bland de etablerade.

de positiva effekterna verkar öka när individerna följs över längre tid efter avslutat program.

I den senaste utvärderingen av etableringsreformens effekter studeras särskilt betydelsen av den individualiserade ersättningen som infördes i och med reformen (Bratu m.fl. 2023; Ottosson 2022). Alla analyser gjordes separat för kvinnor och män, och urvalet av individer begränsades inte till dem i målgruppen som faktiskt deltog i det nya respektive det gamla programmet utan avsåg dem som hörde till målgruppen för insatserna. Arbetsmarknadsutfallen följs i denna studie över nio år.

Utvärderingen visar att den individualiserade ersättningen ledde till starkare incitament för kvinnor att delta i etableringsinsatser. Forskarna finner att sannolikheten att delta i programmet ökade för kvinnor, framför allt för kvinnor som var gifta eller sambor. Deltagandet ökade även bland ensamstående kvinnor, vilket drevs av gruppen ensamstående mödrar. I studien framkommer positiva effekter både på kvinnors löneinkomst och sannolikhet att arbeta. Dessa effekter uppkommer relativt sent, fem till sex år efter programstart, men kvarstår de följande åren. Däremot framkom inte några effekter på mäns arbetsmarknadsutfall, vilket de tidigare utvärderingarna har påvisat. Detta förklarar forskarna med att männen deltog aktivt i arbetskraften, kom i kontakt med Arbetsförmedlingen och fick ta del av arbetsmarknadsinriktade insatser även innan reformen (Bratu m.fl. 2023; Ottosson 2022).

6.3 Nivå och omfattning av ersättningar inom etableringsprogrammet

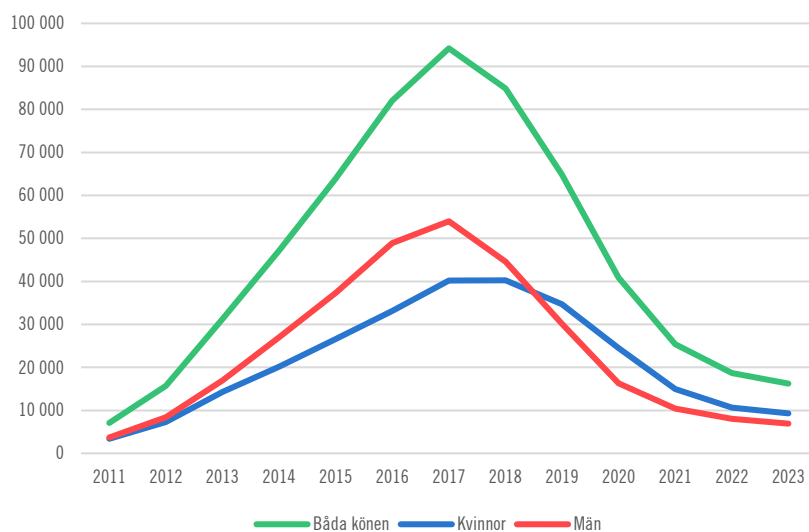
6.3.1 Etableringsersättning

Till den som deltar i etableringsprogrammet lämnas etableringsersättning med 308 kronor per dag. Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas dock etableringsersättning med 231 kronor per dag (2 kap. 13 § ersättningsförordningen). Vid deltagande i etableringsinsatser på heltid betalas ersättning ut för fem dagar per vecka, vilket innebär att ersättningen uppgår till cirka 6 776 kronor per månad.

Etableringsersättningen infördes i december 2010 och antalet individer med etableringsersättning ökade i takt med att antalet delta-

gare i etableringsuppdraget ökade. Flyktningmottagandet ökade kraftigt under perioden 2012–2015, och antalet ersättningstagare var som högst under 2017 då det uppgick till över 94 000 personer. Efter 2017 minskade antalet deltagare i etableringsinsatser och därmed även antalet personer med etableringsersättning. Under 2023 var det cirka 16 200 personer som fick etableringsersättning. Under åren 2011–2018 var det fler män än kvinnor som fick etableringsersättning, men från 2019 är kvinnorna fler än männen.

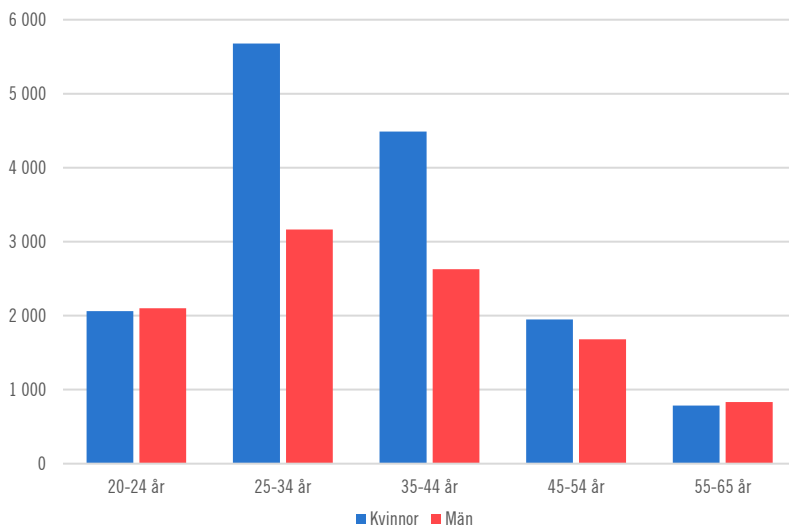
Figur 6.1 Antal personer som fått etableringsersättning under perioden 2011–2023, efter kön



Källa: Försäkringskassan.

I det följande ligger fokus på de personer som fick etableringsersättning under 2021 som är det senaste år för vilket utredningen haft tillgång till registeruppgifter. Totalt sett var det cirka 25 400 individer som erhöll etableringsersättning under detta år. Närmare sex av tio ersättningstagare var kvinnor.

Figur 6.2 Åldersfördelning bland individer som under 2021 fått etableringsersättning, efter kön. Antal personer



Anm.: Individerna är uppdelade utifrån den ålder de hade den 31 december 2021.

Källa: Egna bearbetningar av data från databasen STATIV, SCB.

De uppgifter som redovisas i figur 6.2 avser antalet individer som fått utbetald etableringsersättning någon gång under 2021. Det var i praktiken färre individer än så som fick etableringsersättning vid en viss given tidpunkt under året. Under ett kalenderår tillkommer nya deltagare i etableringsprogrammet samtidigt som andra lämnar programmet för att de till exempel har fått ett arbete, för föräldraledighet eller för att den maximala tiden med etableringsinsatser (24 månader) har löpt ut.

I genomsnitt fick cirka 14 000 individer varje månad etableringsersättning 2021 och det utbetalade beloppet uppgick till i genomsnitt 6 347 kronor per månad.⁵ Det var ingen nämnvärd skillnad mellan könen vad gäller de belopp som betalades ut.

⁵ Utredningens egna beräkningar utifrån månadsdata från Försäkringskassan.

6.3.2 Etableringstillägg

Den som deltar i etableringsprogrammet och har hemmavarande barn kan, förutom etableringsersättning, även få etableringstillägg. Med hemmavarande barn avses barn som

- är under 20 år,
- är bosatta och folkbokförda hos den nyanlände,
- står eller har stått under den nyanländes vårdnad, och
- inte är självförsörjande.

Etableringstillägg lämnas per hushåll. Makar ska anses tillhöra samma hushåll om inte den maka eller make som ansöker om ersättning eller den som ersättningen betalas ut till visar annat. Sambor ska likställas med makar (3 kap. 11 § ersättningsförordningen).

Etableringstillägg lämnas med 800 kronor per barn som inte har fyllt 11 år, och med 1 500 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Etableringstillägg lämnas för högst tre barn. Är barnen fler än tre lämnas etableringstillägg för de tre äldsta barnen.

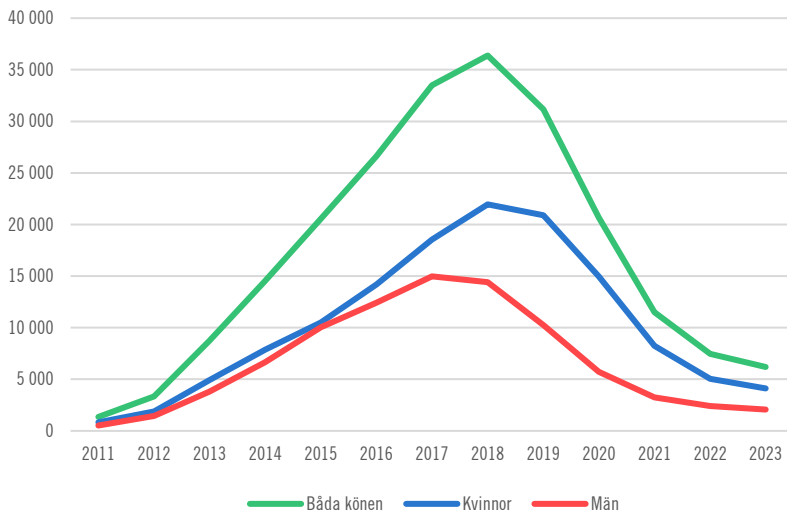
Ensamstående som har barn kan också få underhållsstöd (se avsnitt 6.4.1). I dessa fall samordnas rätten till etableringstillägg med underhållsstödet. Om en nyanländ får underhållsstöd för tre barn enligt 18 kap. socialförsäkringsbalken, ska etableringstillägg endast lämnas för de två äldsta barnen. Om underhållsstöd lämnas för fyra eller fem barn ska etableringstillägg endast lämnas för det äldsta barnet. Om underhållsstöd lämnas för sex eller flera barn lämnas inte något etableringstillägg (3 kap. 12 § ersättningsförordningen).

Hur många får etableringstillägg?

Även antalet individer med etableringstillägg ökade från början av 2011 i takt med att antalet deltagare i etableringsuppdraget ökade. För etableringstillägget var antalet ersättningstagare som högst under 2018 och uppgick då till cirka 36 400 personer. Efter 2018 minskade antalet personer med etableringstillägg. Under 2023 var det cirka 6 200 personer som fick etableringstillägg. I figur 6.3 redovisas utvecklingen av antalet personer med etableringstillägg under perioden 2011–2023. Etableringstillägget lämnas per hushåll, men statistiken

redovisas på individnivå och visar uppgifter för de personer som ansökt om och beviljats etableringstillägg.

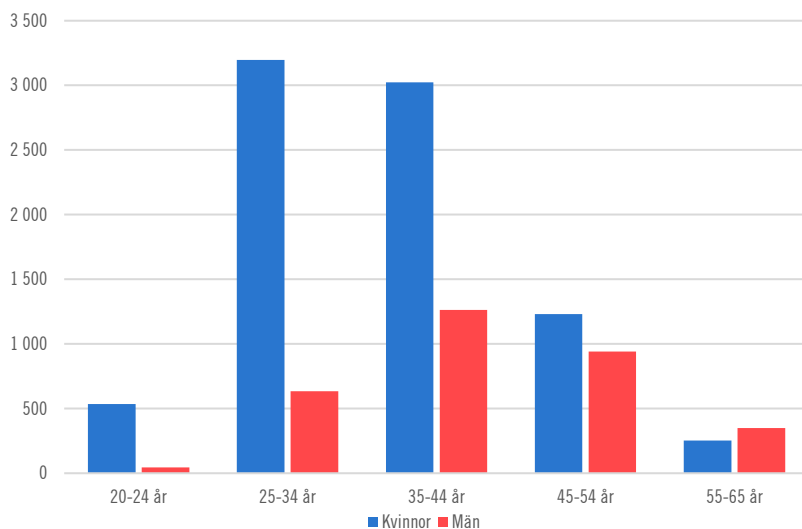
Figur 6.3 Antal personer som fått etableringstillägg under perioden 2011–2023, efter kön



Källa: Försäkringskassan.

På samma sätt som för etableringsersättningen beskrivs fördelningen av utbetalt etableringstillägg under 2021. Under det året var det totalt sett 11 500 individer som fick etableringstillägg och drygt 70 procent av dem som mottog ersättningen var kvinnor.

Figur 6.4 Åldersfördelning bland individer som under 2021 fått etableringstillägg, efter kön. Antal personer



Anm.: Individerna är uppdelade utifrån den ålder de hade den 31 december 2021.

Källa: Egna bearbetningar av data från databasen STATIV, SCB.

En förklaring till att det är fler kvinnor än män som får etableringstillägg är att hushållssammansättningen skiljer sig åt mellan könen (se vidare avsnitt 7.1). Cirka 74 procent av kvinnorna som under 2021 deltog i etableringsprogrammet hade hemmavarande barn i åldern 0–19 år jämfört med 44 procent av männen. Bland både män och kvinnor var det vanligare att ha barn i åldern 0–6 år än att ha barn i äldre åldrar. Hushåll med barn hade i genomsnitt 2,5 barn i åldern 0–19 år.

Sett över hela året betalades etableringstillägg ut till 6 200 hushåll varje månad och det utbetalade beloppet uppgick till i genomsnitt 2 333 kronor per månad.⁶

⁶ Utredningens egna beräkningar utifrån månadsdata från Försäkringskassan.

6.3.3 Bostadsersättning

Den som deltar i etableringsprogrammet och är ensamstående utan hemmavarande barn kan, förutom etableringsersättning, även få bostadsersättning. Vad som avses med hemmavarande barn redovisas i avsnitt 6.3.2.

Bostadsersättning lämnas endast för kostnader för den bostad där den nyanlände är bosatt och folkbokförd och som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt, eller hyr i andra hand om hyresavtalet är skriftligt och hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden har godkänt andrahandsupplåtelsen (3 kap. 14 § ersättningsförordningen).

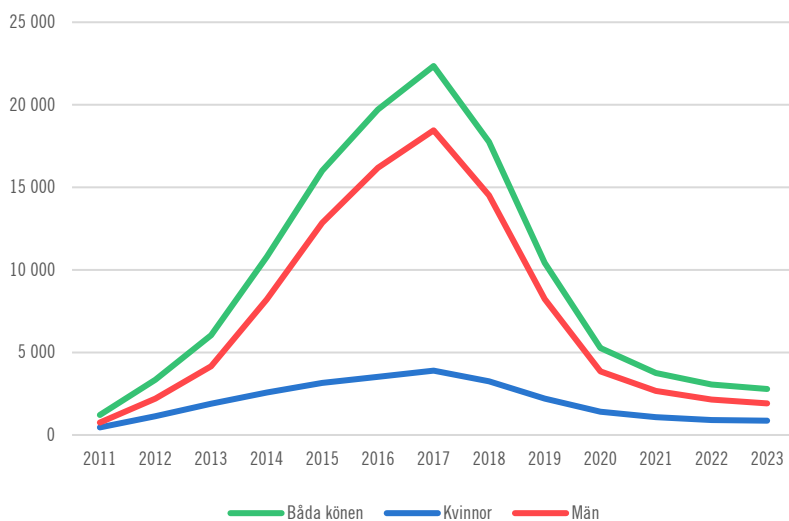
Bostadsersättning lämnas inte till den som hyr ett eller flera rum i en bostad, eller stadigvarande bor tillsammans med en annan person (3 kap. 15 § ersättningsförordningen).

Bostadsersättning lämnas för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 men inte 5 700 kronor (3 kap. 16 § ersättningsförordningen).

Hur många personer får bostadsersättning?

Antalet deltagare i etableringsinsatser med bostadsersättning ökade mellan 2011 och 2017. Under 2017 fick drygt 22 300 personer bostadsersättning. Antalet personer med bostadsersättning har sedan dess minskat för varje år och under 2023 uppgick antalet deltagare i etableringsprogrammet som beviljats bostadsersättning till cirka 2 800 personer. Det har under hela perioden varit fler män än kvinnor med bostadsersättning.

Figur 6.5 Antal personer som fått bostadsersättning under perioden 2011–2023, efter kön



Källa: Försäkringskassan.

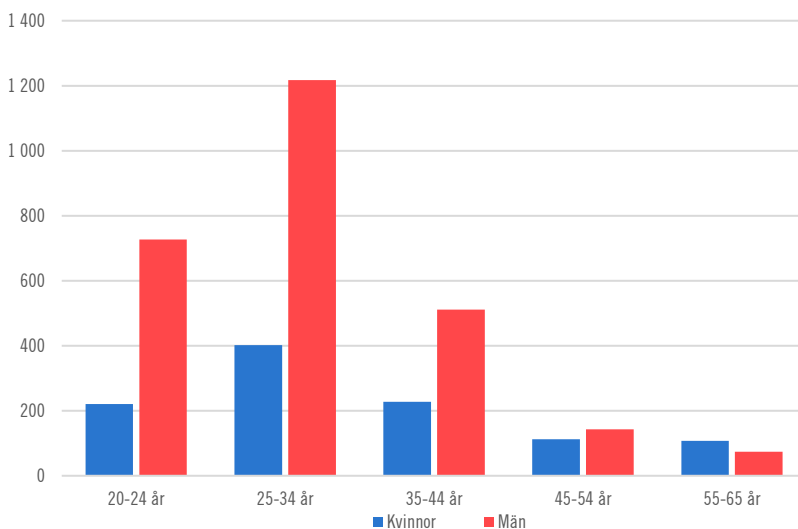
Bostadsersättning betalades under 2021 ut till drygt 3 700 personer, varav en klar majoritet (71 procent) män. Sett till ålder var närmare sju av tio personer med bostadsersättning i åldern 20–34 år (se figur 6.6). Att det är en övervikt av yngre individer beror på att bostadsersättningen ges till personer som bor ensamma i egen bostad. Individer med barn boende hemma kan vanligtvis inte få någon bostadsersättning. Det är dock möjligt att få bostadsersättning om man har barn som bara bor hos en ibland. Utifrån registeruppgifter från Stativ avseende 2021 hade cirka 5 procent av deltagarna i etableringsprogrammet som fått bostadsersättning hemmavarande barn.⁷

Sett över hela 2021 fick cirka 2 100 individer bostadsersättning varje månad och i genomsnitt betalades 2 879 kronor ut per månad.⁸

⁷ Uppgiften om hemmavarande barn avser uppgifter från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB) och avser situationen den 31 december 2021. Vissa personer med hemmavarande barn den 31 december kan ha levt utan hemmavarande barn när de fått bostadsersättning tidigare under året.

⁸ Utredningens egna beräkningar baserade på månadsdata från Försäkringskassan.

Figur 6.6 Åldersfördelning bland individer som under 2021 fått bostadsersättning, efter kön. Antal personer



Anm.: Individerna är uppdelade utifrån den ålder de hade den 31 december 2021.

Källa: Egna bearbetningar av data från databasen STATIV, SCB.

6.4 Sociala förmåner som kan påverka nyanländas inkomster

En utgångspunkt för utformningen av individersättningarna till den som deltar i etableringsinsatser var att nyanlända invandrare så snart som möjligt efter bosättningen i landet ska få del av olika generella stödformer (se avsnitt 6.2.3). Dessa olika stöd kan även på olika sätt påverka det ekonomiska utbytet av att börja arbeta för den som deltar i etableringsprogrammet. I detta avsnitt beskrivs därför först de olika familjeförmåner inom socialförsäkringssystemet som nyanlända kan ta del av. Därefter redovisas regelverket för subventionerad barnomsorg (maxtaxan) som påverkar den disponibla inkomsten för nyanlända som har barn. Slutligen beskrivs regelverket för välfärdssystemets yttersta skyddsnät, det ekonomiska biståndet, som ska träda in när den enskilde inte kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt.

6.4.1 Socialförsäkringsförmåner

Den statliga socialförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet under livets olika skeden, exempelvis till barnfamiljer, sjuka, personer med funktionsnedsättning och äldre. Socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB, är en heltäckande lag som samlar bestämmelser om social trygghet genom olika socialförsäkringar och bidrag. Lagen omfattar i princip alla socialförsäkringsförmåner⁹ som administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Socialförsäkringen är indelad i tre försäkringsgrenar (4 kap. 2 § SFB). Dessa avser

- förmåner som grundas på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner),
- förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner), och
- förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner).

Vem har rätt till bosättningsbaserade förmåner?

Av socialförsäkringens olika förmåner är det de bosättningsbaserade förmånerna, och i synnerhet de bosättningsbaserade familjeförmånerna och bostadsstöden, som är relevanta att belysa för utredningens uppdrag att se över incitamentseffekterna av individersättningarna inom etableringsprogrammet.¹⁰

För att en person ska vara berättigad till de bosättningsbaserade förmånerna ska han eller hon vara bosatt här. En person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet (5 kap. 2 § SFB). Även den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det. En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras ska inte heller anses vara bosatt

⁹ Med förmåner avses dagersättningar, pensioner, livräntor, kostnadsersättningar, bidrag samt andra utbetalningar eller åtgärder som den enskilde är försäkrad för enligt 4–7 kap. SFB (2 kap. 11 § SFB).

¹⁰ Utöver dessa förmåner är den som är bosatt i Sverige även försäkrad för bland annat vissa förmåner vid sjukdom och arbetsskada, särskilda förmåner vid funktionsnedsättning, förmåner vid ålderdom och förmåner till efterlevande (5 kap. 9 § SFB).

här.¹¹ En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år (5 kap. 3 § SFB).¹²

Till den som bosätter sig i Sverige men inte är folkbokförd här får bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före den månad när anmälan om bosättningen gjordes till Försäkringskassan eller när Försäkringskassan på annat sätt fick kännedom om bosättningen (5 kap. 11 § SFB).¹³

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Förmåner lämnas dock inte för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär (5 kap.12 § första och tredje styckena SFB).

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas i vissa fall utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla (5 kap. 12 § andra stycket SFB).

Familjeförmånerna minskar den ekonomiska utsattheten bland barnfamiljer

Det nationella målet för den ekonomiska familjepolitiken är att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap.¹⁴ I samband med införandet av målet framhöll regeringen bland annat att ett centralt syfte med trygghetssystemen är en solidarisk omfördelning mellan dem som har och inte har

¹¹ Enligt huvudregeln i 4 § andra stycket folkbokföringslagen ska en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §§ utlänningslagen (2005:716) inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år.

¹² Särskilda bestämmelser finns för vissa statsanställda, diplomater och biståndsarbetare, se 5 kap. 4–6 §§ SFB.

¹³ Bestämmelser om anmälan om bosättning i Sverige finns i 110 kap. 43 § SFB.

¹⁴ Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 12, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88.

barn samt över individens livscykel. En solidarisk utjämning av risker och kostnader mellan generationer, mellan dem som har arbete och dem som för tillfället är utan, mellan sjuka och friska och mellan kvinnor och män, är viktiga inslag i den generella välfärden (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 12, s. 13).

I barnkonventionen tydliggörs att det är föräldrarna, eller i förekommande fall andra vårdnadshavare, som har det huvudsakliga och även gemensamma ansvaret för barnets uppfostran och utveckling (artikel 18). Ett barn har även rätt att bli omvårdat av sina föräldrar (artikel 7). För att garantera och främja de rättigheter som anges i konventionen åläggs en stat att ge lämpligt stöd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och utveckling (bland annat artikel 18.2 och artikel 26).

Försäkringskassans uppföljningar visar att familjeförmånerna har stor betydelse för att minska förekomsten av ekonomisk utsatthet i barnhushållen. Det finns dock fortfarande barnhushåll som har en svår situation. Oavsett mått på ekonomisk utsatthet är det vanligare bland vissa grupper av barnhushåll, till exempel ensamstående med barn, särskilt ensamstående kvinnor med barn, samt barnhushåll med utrikes födda föräldrar. Myndighetens analyser visar också att den ekonomiska utsattheten hänger nära samman med arbetsmarknadsanknytningen hos de vuxna i hushållet. Den ekonomiska utsattheten är betydligt större i hushåll där de vuxna inte arbetar. Ersättningarna från den ekonomiska familjepolitiken kompenserar till viss del för dessa skillnader i ekonomisk standard genom att ersättningarna till stor del tillfaller ensamstående föräldrar och hushåll med många barn, men skillnader mellan olika typer av hushåll kvarstår (Försäkringskassan 2023a).

Långvarig ekonomisk utsatthet förekommer oftare i barnhushåll där föräldrarna har utländsk bakgrund. I budgetpropositionen för 2024 beskrivs att hushåll som har en svag anknytning till arbetsmarknaden riskerar att även ha en låg ekonomisk standard flera år i rad, oavsett familjepolitiska stöd. Risker är särskilt stor för grupper som i genomsnitt har en svagare förankring på arbetsmarknaden, t.ex. utrikes födda kvinnor. Mer än vart femte barnhushåll med en ensamstående kvinna med utländsk bakgrund hade en låg ekonomisk standard under samtliga år i perioden 2017–2021. Det var en betydligt högre andel än ensamstående kvinnor med barn med svensk bakgrund (8 procent). Även för ensamstående män med barn fanns skill-

nader beroende på om de hade utländsk eller svensk bakgrund, 15 procent av männen med utländsk bakgrund hade låg ekonomisk standard jämfört med 5 procent av männen med svensk bakgrund. Det var dock bland sammanboendehushåll med två eller flera barn som skillnaden mellan inrikes och utrikes bakgrund var störst. I hushåll där båda föräldrarna har utländsk bakgrund hade 14 procent en låg ekonomisk standard fem år i rad, medan motsvarande siffra för hushåll där båda föräldrarna har svensk bakgrund var enbart 1 procent (prop. 2023/24:1 utgiftsområde 12, s. 20).

Föräldrapenning

Den som avstår från att arbeta för att ta hand om sitt barn kan få föräldrapenning. Även den som är arbetslös och avstår från att söka arbete och den som studerar och gör studieuppehåll kan få föräldrapenning. Bestämmelser om föräldrapenning finns i 11–12 kap. SFB.

Föräldrar kan få föräldrapenning med anledning av barns födelse under sammanlagt 480 dagar per barn. Varje förälder har rätt till 240 dagars ersättning per barn. Om ett barn blir bosatt här i landet under barnets andra levnadsår lämnas dock föräldrapenning under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna, och om barnet blir bosatt här i landet efter det andra levnadsåret lämnas föräldrapenning under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna. För barn födda efter 2013 måste 80 procent av dagarna användas innan barnet fyllt 4 år, medan resterande 96 dagar kan användas tills barnet fyllt 12 år.¹⁵

För 195 dagar per förälder ges en ersättning grundad på tidigare inkomst.¹⁶ Personer med låg eller ingen SGI får i stället ersättning på grundnivå, 250 kronor per dag. För de resterande 45 dagarna per förälder är ersättningen 180 kronor per dag (lägstannivådag) för samtliga föräldrar. Tre månader av dagarna med ersättning på SGI-nivå är reserverade för respektive förälder (de så kallade pappamånaderna). Sedan den 2 augusti 2022 gäller bestämmelsen om reserverade dagar för respektive förälder (pappamånader) även för den som får föräldrapenning på grundnivå. Övriga dagar kan överföras mellan föräldrarna.¹⁷

¹⁵ 12 kap. 12 och 13 §§ SFB.

¹⁶ Föräldrapenningen är knappt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) och maximal föräldrapenning baseras på 10 prisbasbelopp. År 2024 motsvarade det en maximal ersättning på 1 218 kronor per dag.

¹⁷ 12 kap. 17 § SFB.

Rätten till föräldrapenning enligt grundnivå respektive lägstnivå är knuten till barnets och föräldrarnas bosättning (folkbokföring) i Sverige. Nyanlända kvinnor och män har oftast endast möjlighet att få ersättning på grundnivå och lägstnivå. Ersättning på grundnivå är också vanligt bland utrikes födda mammor som varit bosatta en längre tid i Sverige. Bland mammor födda i Afrika, Mellanöstern och Turkiet använde cirka 50 procent föräldrapenning på grundnivå 2019, medan motsvarande siffra för svenskfödda mammor var 3 procent (Försäkringskassan 2020).

Barnbidrag

Barnbidrag är ett generellt bidrag som betalas ut automatiskt och kompenserar för den ökade försörjningsbördan som barn medför för en familj. Bestämmelser om barnbidrag finns i 15–16 kap. SFB.

För 2024 uppgår det allmänna barnbidraget till 1 250 kronor per barn och månad. När barnet fyllt 16 år utgår studiebidrag från CSN i stället för barnbidrag, förutsatt att barnet går på gymnasiet. Om barnet går kvar i grundskolan eller i anpassad skola förlängs barnbidraget.

Det finns också ett flerbarnstillägg för den som har två barn eller fler. Flerbarnstillägget betalas ut automatiskt till den som får barnbidrag eller studiebidrag. Flerbarnstillägget är olika högt beroende på hur många barn det finns i familjen. För det andra barnet i en familj utbetalas 150 kronor per månad i flerbarnstillägg, för det tredje 580 kronor. En familj med tre barn får därmed 730 kronor totalt per månad i flerbarnstillägg. För det fjärde barnet är flerbarnstillägget 1 010 kronor och för det femte barnet och varje ytterligare barn 1 250 kronor, lika mycket som i allmänt barnbidrag.

Flerbarnstillägget medför att det utbetalda barnbidraget per barn ökar för varje ytterligare barn i en familj. Bidraget kan sättas i relation till vad ett barn kan förväntas kosta. Enligt Konsumentverkets referensvärden är den individuella kostnaden per barn och månad mellan 3 000 och 5 000 kronor beroende på barnets ålder. I den kostnaden ingår inte hushållets gemensamma kostnader och inte heller eventuell förlorad arbetsinkomst. Barnbidraget ersätter därmed enbart en del av den totala kostnaden för ett barn (Försäkringskassan 2023b).

Underhållsstöd

Underhållsstöd är ett behovsprövat bidrag, men i likhet med barnbidrag inte inkomstprövat. Genom underhållsstödet garanterar samhället att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll även när den bidragsskyldiga föräldern inte betalar något underhåll eller betalar ett underhåll som är lägre än underhållsstödsbeloppet. Bestämmelser om underhållsstöd finns i 17–18 kap. SFB.

För 2024 uppgår underhållsstödet till 1 673 kronor per månad till och med den månad då barnet fyller 7 år, 1 823 kronor per månad från och med månaden efter att barnet har fyllt 7 år till och med den månad då barnet fyller 15 år, och 2 223 kronor följande månader till och med den månad barnet fyller 18 år.

Den som studerar heltid på gymnasiet, grundskolan eller motsvarande kan få förlängt underhållsstöd till och med juni det år då han eller hon fyller 20 år. Även det förlängda underhållsstödet uppgår till 2 223 kronor per månad. Samtliga belopp gäller fullt underhållsstöd.

Bostadsbidrag

Bostadsbidraget är en del inom den ekonomiska familjepolitiken som syftar till att förstärka ekonomin för de hushåll som annars inte har tillräckliga ekonomiska resurser. Det är en inkomstprövad socialförsäkringsförmån som lämnas dels till barnfamiljer, dels till ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år som inte har barn. Bostadsbidraget syftar till att ge hushåll med låga inkomster bättre förutsättningar att ha råd med ett boende av god standard och slippa trångboddhet (prop. 2017/18:270 s. 21). Bestämmelser om bostadsbidrag finns i 95–98 kap. SFB.

Bidragets storlek beräknas utifrån bostadens kostnad och storlek, hushållets inkomster samt hur många vuxna och barn som hushållet har. För rätt till bidrag till bostadskostnader är huvudregeln att man måste ha en egen bostad, dvs. inneha en hyresrätt eller äga en bostadsrätt, samt vara folkbokförd på bostaden och stadigvarande bo där. Bidraget till bostadskostnaden är beroende av hushållets bidragsgrundande bostadskostnader.

Bostadsbidrag till barnfamiljer lämnas till hushåll med barn som är yngre än 18 år eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Majoriteten av barnhushåll med bostadsbidrag har under de senaste

åren utgjorts av ensamstående kvinnor. Under perioden 2018–2021 var cirka 60 procent av alla som fick bostadsbidrag för barnfamiljer ensamstående kvinnor. Andelen sammanboende var runt 30 procent och andelen ensamstående män cirka 10 procent (Inspektionen för socialförsäkringen 2022).

Rätt till bostadsbidrag som barnfamilj gäller för den som har vårdnaden om barn och varaktigt bor tillsammans med barnet, på heltid eller växelvis ungefär halva tiden, och för den som med anledning av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Barnfamiljer kan dels få ett bidrag till bostadskostnader, dels ett bidrag för att barn stadigvarande bor eller tidvis vistas i hushållet. Det senare lämnas som särskilt bidrag för hemmavarande barn, som särskilt bidrag för barn som bor växelvis och som bidrag för umgängesbarn. Storleken på det särskilda bidraget för hemmavarande barn beräknas efter antalet barn i familjen, per månad 1 500 kronor för ett barn, 2 000 kronor för två barn och 2 650 kronor för tre eller fler barn.

För barnfamiljer gäller att bidrag inte lämnas för bostadskostnader upp till 1 400 kronor per månad. Vid högre bostadskostnader kan man få bidrag med hälften av bostadskostnaden mellan 1 400 kronor upp till en övre gräns som varierar med antalet barn. För barnfamiljer finns det också vissa begränsningar för hur stor bostadsyta som får läggas till grund för bidraget.

6.4.2 Subventionerad barnomsorg

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst 525 timmar om året (allmän förskola). Från och med ett års ålder ska barn erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn, vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn, ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Barn ska även i andra fall erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (8 kap. 4–7 §§ skollagen [2010:800]).

En elev i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola och sameskola ska erbjudas utbildning i fritidshem i den om-

fattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem (14 kap. 5–7 §§ skollagen).

Pedagogisk omsorg erbjuds som ett alternativ till förskola eller fritidshem och vänder sig till barn i samma åldrar som förskolan och fritidshemmet (25 kap. 2 § skollagen). En form av pedagogisk omsorg är familjedaghem, där dagbarnvårdare tar emot inskrivna barn i sitt eget hem eller i en särskild lokal.

Hushållet betalar en avgift för att ha sina barn i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Från 1 januari 2002 kunde kommunerna välja att införa en maxtaxa inom förskola och skolbarnomsorg. De som gjorde detta fick ett extra statsbidrag för att täcka inkomstförluster. År 2003 hade maxtaxan införts av samtliga kommuner. Maxtaxan innebär att kommunen får ta ut en viss procentsats av hushållets samlade inkomst, upp till ett inkomsttak, för varje barn i barnomsorgen. Som en följd av maxtaxan sänktes barnomsorgsavgifterna avsevärt för de flesta hushåll och avgiftssystemen likriktades mellan kommunerna.

Den allmänna förskolan är avgiftsfri. Från och med höstterminen det år då ett barn fyller tre år får avgiften för en plats i förskolan således bara avse den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. Det gäller alla barn som är inskrivna i förskolan. För barn som har erbjudits förskola för att de behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola får avgiften bara avse den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan (8 kap. 16 § skollagen).

Avgiften för förskola och fritidshem baseras på hushållets inkomster. Som hushåll räknas ensamstående, makar eller sambor. Par som är folkbokförda på samma adress räknas också som ett hushåll, även om barnet inte är gemensamt. Hur mycket hushållet maximalt ska betala baseras på en procentsats av hushållets samlade inkomst upp till ett inkomsttak. Det betyder att ju mer hushållet tjänar, desto högre kan avgiften bli, men bara upp till en viss inkomst. Skolverket beräknar inkomsttaket och högsta avgiften för varje år.¹⁸

¹⁸ Förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

I förskolan ser avgiftstaket och den högsta avgiften 2024 ut så här:

- För det första barnet är avgiftstaket 3 procent av inkomsten, men högst 1 688 kronor per månad.
- För det andra barnet är avgiftstaket 2 procent av inkomsten, men högst 1 125 kronor per månad.
- För det tredje barnet är avgiftstaket 1 procent av inkomsten, men högst 563 kronor per månad.
- Från och med det fjärde barnet i hushållet betalas ingen avgift.

I fritidshem ser avgiftstaket och den högsta avgiften 2024 ut så här:

- För det första barnet är avgiftstaket 2 procent av inkomsten, men högst 1 125 kronor per månad.
- För det andra barnet är avgiftstaket 1 procent av inkomsten, men högst 563 kronor per månad.
- För det tredje barnet är avgiftstaket 1 procent av inkomsten, men högst 563 kronor per månad.
- Från och med det fjärde barnet i hushållet betalas ingen avgift.

Som avgiftsgrundande inkomst räknas alla inkomster, bidrag och ersättningar som är skattepliktiga, till exempel inkomst från anställning (före skatt) eller uttag från eget företag (exempelvis lön och andra ersättningar i anslutning till anställning), föräldrapenning, sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Bidrag och ersättningar som inte är skattepliktiga, exempelvis barnbidrag, bostadsbidrag, etableringsersättning, försörjningsstöd, underhållsstöd och studiemedel räknas inte som avgiftsgrundande inkomst. Om hushållets inkomster endast består av sistnämnda bidrag och ersättningar betalar hushållet den lägsta avgiften för plats på förskola och fritidshem.

6.4.3 Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och ska träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekono-

miskt bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Riksnormen för försörjningsstöd

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes situation. Försörjningsstöd ska täcka den löpande försörjningen och avser skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning, telefon, boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i arbetslöshetskassa. I livsföringen i övrigt ingår andra nödvändiga utgifter vid sidan av försörjningen, som exempelvis kostnader för barnomsorg, läkarvård, medicin och tandvård.

Tillsammans med skäliga kostnader för vissa andra behov avgör riksnormen nivån på försörjningsstödet. Riksnormen tar hänsyn till hur många personer som finns i hushållet, ålder på barn och skolungdomar, om barn och skolungdomar äter lunch hemma och om vuxna är ensamstående eller sammanboende. Beloppen bestäms i enlighet med 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) av regeringen inför varje nytt kalenderår och gäller som miniminivå för de behov som riksnormen ska täcka enligt 4 kap. 3 § SoL.

Riksnormen för ett hushåll utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna. År 2024 beräknas 3 800 kronor per månad för personliga kostnader för en ensamstående vuxen, och för två sammanboende vuxna beräknas 6 800 kronor. Personliga kostnader för hemmavarande barn varierar mellan 2 640 och 4 820 kronor per barn och månad beroende på barnets ålder. De hushållsgemensamma kostnaderna varierar mellan 1 230 och 2 730 kronor per månad beroende på antalet hushållsmedlemmar. Sammantaget uppgår riksnormen 2024 för ett hushåll med två sammanboende vuxna och två barn som är två och sju år gamla till 15 420 kronor per månad.

Andra former av bidrag och ersättningar ska sökas först

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Alla har möjlighet att ansöka om bistånd i den kommun där de vistas och få sin ansökan avgjord genom ett formellt beslut. Personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har dock inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär eller bistånd för bostadskostnader. Om en ansökan om bistånd berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas vid bedömningen.

Ekonomiskt bistånd är det yttersta skydds nätet. Innan en individ har rätt till ekonomiskt bistånd ska han eller hon använda sina ekonomiska tillgångar samt söka andra former av bidrag eller ersättningar, t.ex. bostadsbidrag, arbetslöshetsersättning eller etableringsersättning.

Om en individ inte kan försörja sig men kan arbeta ställer socialtjänsten också krav om att individen ska stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket inkluderar att vara inskriven vid Arbetsförmedlingen och delta i insatser, delta i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola (så kallad språkplikt) och praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som socialnämnden anvisat.¹⁹

6.5 Incitamenteffekter kopplade till de sociala trygghetssystemen

Socialförsäkringsförmåner, barnomsorgsavgifter och ekonomiskt bistånd kan påverka drivkrafterna för nyanlända att börja arbeta. Det sociala trygghetssystemet kan påverka incitamenten att arbeta eller utöka sin arbetstid negativt ifall inkomsten av att arbeta endast blir marginellt högre än den inkomst som individen skulle få när han eller hon inte arbetar. Allvarliga fattigdomsfällor kan uppkomma om det privatekonomiska utbytet av arbete är lågt även för personer med låg inkomst (Eklind m.fl. 2004).

De ekonomiska drivkrafterna till arbete har dock stärkts påtagligt under de senaste decennierna, både generellt och för de med låga inkomster (Nordström Skans m.fl. 2017). Även Finanspolitiska rådet

¹⁹ En mer utförlig redogörelse för vilka krav som kan ställas på den som är i behov av ekonomiskt bistånd finns i SOU 2024:12 avsnitt 4.4.3.

konstaterar att incitamenten att arbeta har ökat betydligt och pekar på jobbskatteavdraget och den allmänna löneutvecklingen som de två viktigaste förklaringarna. Utvecklingen har medfört att det i dagsläget lönar sig att arbeta för de allra flesta. För sammanboende hushåll som har många barn kan dock ersättningsgraden i vissa fall närma sig 100 procent, vilket innebär att den disponibla inkomsten är lika hög när inte arbetar som den skulle vara vid heltidsarbete. Antalet hushåll som faller inom ramen för dessa kriterier är dock så litet att problemet enligt rådet inte har någon samhällsekonomisk relevans (Finanspolitiska rådet 2024 s. 162).

6.5.1 Inkomstprövade bidrag ger upphov till marginal- och tröskeeffekter

Marginaleffekter kan minska drivkrafterna till arbete

För hushåll som får inkomstprövade bidrag såsom bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd uppkommer marginaleffekter när en person i hushållet börjar arbeta eller ökar sin arbetstid. Marginaleffekten av bostadsbidrag beskriver exempelvis hur stor andel av en marginell bruttolöneökning som en individ eller ett hushåll inte får behålla (i disponibel inkomst) i det fall löneökningen samtidigt minskar just bostadsbidraget. Marginaleffekterna kan medföra att de ekonomiska drivkrafterna till arbete minskar, vilket kan påverka arbetsutbudet negativt. Svaga incitament till arbete kan därmed leda till lägre arbetskraftsdeltagande och sysselsättning, vilket i sin tur kan bidra till att vissa hushåll med barn får en låg ekonomisk standard.

Samtidigt är det viktigt att påminna om att sysselsättningen inte ökar respektive minskar i lika stor utsträckning som motsvarande ökning eller minskning av incitamenten för arbete. För att mäta hur mycket ökade eller minskade incitament för arbete leder till faktiskt ökad eller minskad sysselsättning skattas ofta den så kallade elasticiteten i empiriska studier. *Elasticiteten* beskriver hur känslig sysselsättningen är för förändringar i skatte- och bidragssystemet och mäter den procentuella ökningen av sysselsättningen som följer av en procents ökning av det ekonomiska utbytet av ökad inkomst. Ett exempel på en sådan studie, som studerade sysselsättningen bland gifta kvinnor efter införandet av individuella inkomstgränser för gifta i bostadsbidraget 1997, visar att den genomsnittliga elasticiteten var tämligen

modest, dvs. arbetsutbudet reagerade relativt lite (Bastani m.fl. 2016). Elasticiteten uppskattades till i genomsnitt 13 procent, det vill säga en ökning av den teoretiska behållningen (utbytet) av 1 procent ökad inkomst ledde till en faktisk ökning av inkomsten med 0,13 procent. För kvinnor med låg intjänandeförmåga (låg lön) var dock elasticiteten mer än dubbelt så hög som den skattade elasticiteten i gruppen med högst intjänandeförmåga.

För hushåll med barn minskas bostadsbidraget med 20 procent av den bidragsgrundande inkomsten som överstiger inkomstgränsen 150 000 kronor för en försäkrad, respektive 75 000 kronor för var och en av makarna i ett hushåll med två försäkrade. För inkomstdelar över dessa inkomstgränser är alltså bostadsbidragets margineffekt 20 procent, medan den är noll för inkomster under dessa gränser.

Många barnhushåll med låga inkomster har både bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Försörjningsstödet har stora margineffekter eftersom alla inkomster ska beaktas vid beräkningen av behovet av ekonomiskt bistånd. Ökade inkomster av arbete som inte innebär att man kommer över gränsen för försörjningsstöd ger då ingen ökning av hushållets disponibla inkomst. Margineffekten av ekonomiskt bistånd är alltså i princip 100 procent.

Jobbstimulans i försörjningsstödet minskar margineffekten

År 2013 infördes en så kallad jobbstimulans i försörjningsstödet. Jobbstimulansen är en särskild beräkningsregel som innebär att för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Den särskilda beräkningsregeln gäller under två år. Därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att den särskilda beräkningsregeln ska gälla igen (4 kap. 1 b § socialtjänstlagen).

Syftet med jobbstimulansen var att minska margineffekterna vid arbete för den som har försörjningsstöd. Det skulle bli mer lönsamt och motivera fler biståndsmottagare att ta tillfälliga jobb och utöka sin arbetstid. Reformen har ännu inte utvärderats. En uppföljning som Socialstyrelsen genomförde två år efter reformen indikerar dock att reformen hade haft liten betydelse när det gäller att biståndsmottagare börjar arbeta respektive utökar sin arbetstid. Jobbstimu-

lansen uppfattades vara komplicerad att handlägga och hade kommit få hushåll till godo. För de biståndsmottagare som kvalificerat sig för jobbstimulans medför reformen dock en bättre ekonomisk situation än tidigare (Socialstyrelsen 2016).

Tröskeeffekten är oftast lägre än margineffekten

Margineffekten är ett av flera mått på hur bidrag, skatter eller avgifter påverkar de ekonomiska incitamenten till arbete. Ett annat mått som ofta används är tröskeeffekten. Detta mått beskriver hur stor andel av lönen som går bort i skatt, ökade avgifter eller minskade transfereringar när individen går från att inte arbeta till att arbeta. Omvänt kan måttet sägas beskriva hur stor andel av ett bruttolönebortfall som kompenseras av lägre skatt och de sociala trygghetssystemen om en individ går från arbete till sjukskrivning eller arbetslöshet. Den principiella skillnaden mellan margineffekt och tröskeeffekt är alltså att margineffekten beskriver vad som händer med den disponibla inkomsten vid en marginell löneökning, medan tröskeeffekten beskriver effekten av ett kliv till eller från arbete.

För hushåll som har ekonomiskt bistånd är som beskrevs ovan margineffekten i princip 100 procent. Tröskeeffekten kommer dock att variera något beroende på hur stor andel av den disponibla inkomsten som kommer från ekonomiskt bistånd respektive andra bidrag och ersättningar som har lägre margineffekter. Se vidare kapitel 7 för beräkningar av tröskeeffekter och margineffekter för personer som deltar i etableringsprogrammet.

6.5.2 Även förmåner utan margineffekter kan påverka incitamenten för arbete

Inkomstprövade bidrag ger alltså upphov till margineffekter som påverkar incitamenten att utöka sin arbetstid respektive att börja arbeta. Generella förmåner, som t.ex. barnbidrag, medför inte samma problem, och inte heller behovsprövade förmåner som inte är inkomstprövade, som t.ex. föräldrapenning och underhållsstöd.

Men även förmåner och bidrag utan margineffekter kan påverka de ekonomiska incitamenten att börja arbeta. Om ett bidrag är så högt att det gör det möjligt att leva på bidraget utan en löneinkomst så på-

verkar det beslutet att arbeta eller inte. I forskningen diskuteras detta i termer av *reservationslön*.

Reservationslönen är den (teoretiska) lägsta lön som en individ är villig att arbeta för. Hur hög eller låg denna lönenivå är kan bland annat bero på vilken inkomst individen (och familjen) har utan att arbeta, hur viktigt arbetet är för den sociala identiteten och hur individen värderar livet utan arbete, till exempel den ökade mängd fritid som det ger. Om tröskeeffekten är hög, dvs. om det ekonomiska utbytet av att börja arbeta är litet i termer av ökad disponibel inkomst, så blir också reservationslönen högre.

Reservationslönen påverkas också i hög grad av förmåner som inte är inkomstprövade. En person som även utan arbetsinkomst har en tillräcklig inkomst för att klara det han eller hon (eller familjen) anser vara nödvändiga utgifter kan ha en hög reservationslön även om bidragen inte reduceras av en arbetsinkomst. Bidrag kan alltså påverka incitamenten för arbete även om de inte är inkomstprövade och ger upphov till marginaleffekter.

7 Det ekonomiska utbytet av arbete för deltagare i etableringsprogrammet

I kapitel 6 beskrevs de olika ersättningar som nyanlända som deltar i etableringsprogrammet kan ta del av. I detta kapitel redovisas utredningens beräkningar och analys av de ekonomiska incitamenten att arbeta för deltagare i etableringsprogrammet. Det är det kortsiktiga utbytet av att börja arbeta respektive att utöka sin arbetstid som beräknas. På längre sikt är det ekonomiska utbytet större. Socialförsäkringsförmåner såsom sjukpenning, föräldrapenning och ålderspension och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen beror på inkomster från anställning eller eget företagande. Även ersättningar från avtalsbestämda försäkringar grundar sig på arbetsinkomster och har en mycket stor betydelse för det långsiktiga ekonomiska utbytet från arbete. Att få ett arbete påverkar därmed inkomsten inte bara under det första året utan även under följande år.

I *avsnitt 7.1* kartläggs vilka inkomster deltagare i etableringsprogrammet har. Redovisningen görs uppdelat efter olika hushållstyper och avser deltagare i etableringsprogrammet 2021 som är det senaste år som utredningen har haft tillgång till fullständiga registeruppgifter för.

I *avsnitt 7.2* redovisas beräkningar av det ekonomiska utbytet av att börja arbeta, och i *avsnitt 7.3* det ekonomiska utbytet av att utöka sin arbetstid, för den som deltar i etableringsprogrammet.

Enligt direktiven (dir. 2023:101, se bilaga 3) ska utredningen lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas. I *avsnitt 7.4* och *7.5* redovisas beräkningar av konsekvenserna för de ekonomiska incitamenten att arbeta av att ta bort etableringstillägget respektive bostadsersättningen.

Beräkningarna har genomgående genomförts med hjälp av Statistiska centralbyråns FASIT-modell. FASIT är en mikrosimulerings-

modell som beräknar konsekvenserna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen för individer och hushåll. En beskrivning av FASIT-modellen finns i *bilaga 5*.

7.1 Inkomster för hushåll med etableringsersättning

7.1.1 Hushållssammansättningen bland nyanlända som deltar i etableringsprogrammet

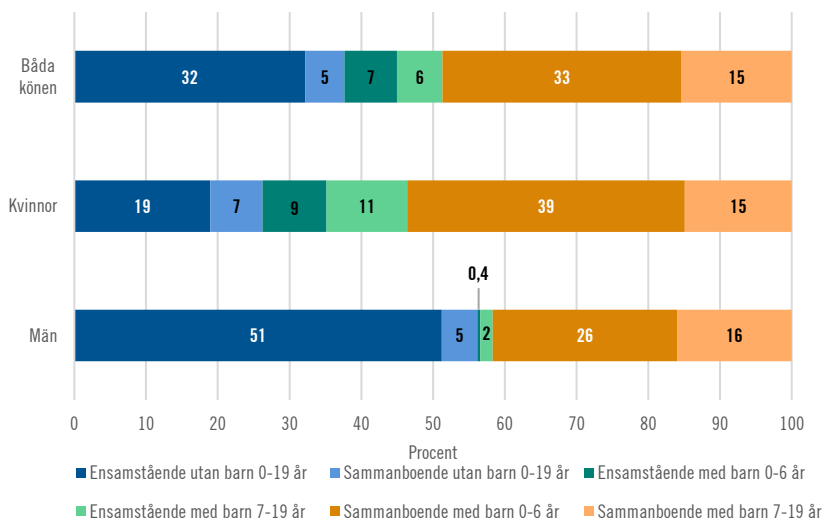
Merparten av alla kvinnor och män som invandrar till Sverige är unga vuxna. Den första tiden i landet, då de flesta nyanlända behöver tid och kraft för att lära sig svenska, bygga nätverk och etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället, sammanfaller därmed med perioden för familjebildning och barnafödande (SOU 2023:24 avsnitt 5.5).

Som framgår av figur 7.1 är det två hushållstyper som dominerar bland dem som deltar i etableringsprogrammet – ensamstående utan barn och sammanboende med barn. Totalt sett ingick cirka hälften av deltagarna 2021 i hushållstypen sammanboende med barn och ungefär var tredje hörde till gruppen ensamstående utan barn.

Hushållssammansättningen skiljer sig dock tydligt mellan könen. Bland männen var varannan deltagare ensamstående utan barn, medan enbart 20 procent av kvinnorna tillhör denna grupp. För kvinnor är hushållstypen ensamstående med barn relativt vanlig. Ungefär var femte kvinna som deltog i etableringsprogrammet 2021 var ensamstående med barn. Bland männen är denna hushållstyp mycket ovanlig, enbart 2 procent hörde till gruppen ensamstående med barn 2021.

Figur 7.1 Deltagare i etableringsprogrammet 2021 efter hushållstyp. Procent

Uppgifterna avser andelen män och kvinnor som tillhör respektive hushållstyp



Anm.: Hushåll som både har barn i åldern 0–6 år och 7–19 år hamnar i gruppen med barn 0–6 år.

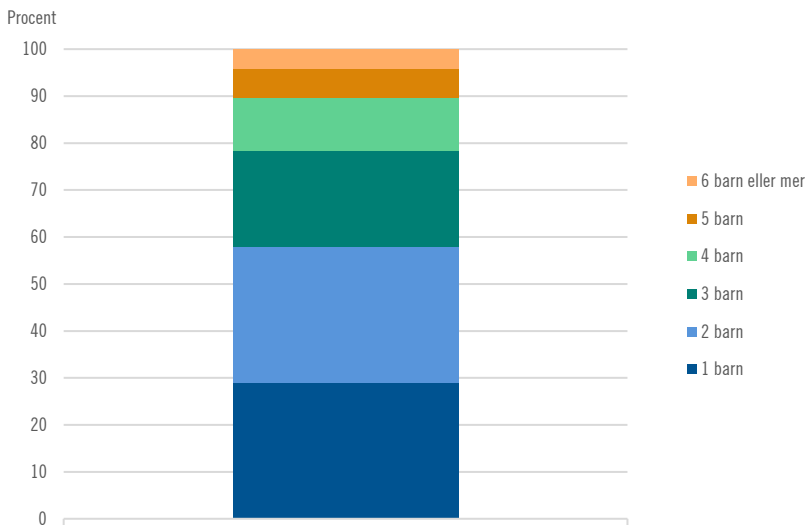
Uppgifterna är baserade på samtliga individer som fått utbetald etableringsersättning under 2021.

Källa: Egna bearbetningar av data från databasen STATIV, SCB.

Som kan utläsas i figuren är det betydligt vanligare med ensamstående mödrar än med ensamstående fäder. Det är också vanligare bland kvinnor än bland män att ha barn i förskoleåldern. Kvinnors omsorgsansvar påverkar deras arbetsmarknadsetablering. Bland annat påbörjar kvinnor deltagandet i etableringsinsatser senare än män och gör avbrott i etableringsprogrammet för föräldraledighet i större utsträckning än män (SOU 2023:24 kapitel 5).

Figur 7.2 visar antalet barn bland de hushåll som har barn. De flesta hushåll har högst två barn och 80 procent av hushållen har högst tre barn. I genomsnitt hade hushållen 2,5 barn.

Figur 7.2 Antal barn bland hushåll med deltagare i etableringsprogrammet 2021. Procentuell fördelning bland hushåll med barn



Anm.: Uppgifterna är baserade på samtliga individer som fått utbetald etableringsersättning under 2021.

Källa: Egna bearbetningar av data från databasen STATIV, SCB.

Avgränsning till hushåll med helårsdeltagare i etableringsprogrammet

För att belysa incitamentseffekterna för att arbeta bland de individer som deltar i etableringsprogrammet redovisas nedan inkomster för de hushåll där åtminstone en individ deltog på heltid i etableringsprogrammet under 2021. Denna avgränsning görs för att kunna få en så jämförbar bild som möjligt när inkomststrukturen i olika hushållstyper redovisas. Det var cirka 7 000 individer som under 2021 deltog i etableringsprogrammet på heltid under *hela* året.¹ Incitamenten att arbeta påverkas av vilka sammanlagda inkomster som individen respektive hushållet har. Redovisningen sker uppdelat utifrån olika hushållstyper.

¹ I det följande anses en individ ha deltagit i etableringsprogrammet på heltid under hela 2021 om individen fått åtminstone 65 000 kronor i utbetald etableringsersättning under året. Det maximala beloppet som betalas ut vid deltagande på heltid under ett år uppgår till cirka 80 000 kronor.

7.1.2 Inkomster för ensamstående 2021

I tabell 7.1 redovisas inkomsterna för hushåll som bestod av ensamstående med respektive utan barn. Under 2021 hade cirka en fjärdedel av de som var ensamstående utan barn löneinkomster parallellt med att de deltog i etableringsprogrammet och deras löneinkomster uppgick i genomsnitt till 40 000 kronor för hela året.

Bostadsersättning betalas enbart ut till ensamstående utan barn. Under 2021 fick 35 procent av ensamhushållen utan barn bostadsersättning. Hushåll med hemmavarande barn kan ansöka om etableringstillägg. Under 2021 var det 83 procent av de ensamstående med barn i åldern 0–6 år och 88 procent av de med barn i åldern 7–19 år som fick etableringstillägg.² Bland ensamstående med barn var det också en hög andel, 85 procent, som fick bostadsbidrag. Det utbetalade beloppet uppgick i genomsnitt till cirka 47 500 kronor per år.

Många av hushållen hade också sökt och beviljats kompletterande försörjningsstöd. Andelen var särskilt hög bland ensamstående med barn i åldern 7–19 år där 65 procent fick ekonomiskt bistånd. Det genomsnittliga beloppet uppgick till 61 600 kronor för dem som fick ekonomiskt bistånd.

² Det finns en del brister i hushållsindelningen i FASIT. Dessa brister innebär sannolikt att andelen barnhushåll som får etableringstillägg underskattas.

Tabell 7.1 Inkomster bland hushåll bestående av ensamstående som deltog i etableringsprogrammet på heltid under hela 2021

Andel (procent) med respektive inkomst och genomsnittliga årsbelopp (kronor) för de med aktuell inkomst

	Ensamstående utan barn 0–19 år		Ensamstående med barn 0–6 år		Ensamstående med barn 7–19 år	
	Andel	Genomsnitt	Andel	Genomsnitt	Andel	Genomsnitt
Inkomst från arbete						
Löneinkomst	24	40 000	.			
Skattepliktiga transfereringar						
Föräldrapenning			49	14 800		
Arbetsmarknadsstöd	8	4 000			22	4 500
Skattefria transfereringar						
Etableringsersättning	100	76 400	100	76 700	100	76 400
Etableringstillägg			83	25 200	88	31 200
Bostadsersättning	35	30 200				
Barnbidrag			95	48 100	87	39 100
Bostadsbidrag	9	8 500	81	48 000	88	47 500
Underhållsstöd			95	49 600	92	49 200
Ekonomiskt bistånd	36	21 400	44	47 500	65	61 600

Anm.: Hushåll som både har barn i åldern 0–6 år och 7–19 år hamnar i gruppen med barn 0–6 år.

Inom vissa celler saknas värden då antalet observationer är för litet för att kunna redovisas. Cellerna har då prickats.

Källa: Egna bearbetningar utifrån STAR-urvalet för 2021 i FASIT, SCB.

7.1.3 Inkomster för sammanboende 2021

I tabell 7.2 redovisas inkomsterna i hushåll bestående av sammanboende med respektive utan barn. I vartannat hushåll med sammanboende partner deltog båda partner i etableringsprogrammet under året, och detta förklarar varför inkomsterna från etableringsersättning i genomsnitt överstiger 100 000 kronor i samtliga hushållstyper. Cirka sex av tio hushåll hade inkomster från arbete och den genomsnittliga löneinkomsten var högst bland sammanboende utan barn.

Drygt 80 procent av hushållen med barn fick bostadsbidrag. Kompletterande försörjningsstöd är vanligt också i hushåll med sammanboende vuxna, i synnerhet bland barnfamiljer med äldre barn.

Tabell 7.2 Inkomster bland hushåll bestående av sammanboende där åtminstone en individ deltog i etableringsprogrammet på heltid under hela 2021

Andel (procent) med utvalda inkomster och genomsnittliga årsbelopp (kronor) för de med aktuell inkomst

	Sammanboende utan barn 0–19 år		Sammanboende med barn 0–6 år		Sammanboende med barn 7–19 år	
	Andel	Genomsnitt	Andel	Genomsnitt	Andel	Genomsnitt
Inkomst från arbete						
Löneinkomst	55	245 800	58	168 700	67	103 500
Skattepliktiga transfereringar						
Föräldrapenning			73	33 400	12	13 600
Arbetsmarknadsstöd varav aktivitetsstöd	36	34 500	37	46 900	45	31 800
	33	30 000	34	34 200	42	23 300
Skattefria transfereringar						
Etableringsersättning	100	101 700	100	102 000	100	112 300
Etableringstillägg			92	28 100	90	37 400
Barnbidrag			100	61 100	90	46 800
Bostadsbidrag			81	47 400	88	46 400
Underhållsstöd			6	39 500		
Ekonomiskt bistånd	31	39 300	44	65 100	63	77 600

Anm.: Hushåll som både har barn i åldern 0–6 år och 7–19 år hamnar i gruppen med barn 0–6 år.

Inom vissa celler saknas värden då antalet observationer är för litet för att kunna redovisas. Cellerna har då prickats.

Källa: Egna bearbetningar utifrån STAR-urvalet för 2021 i FASIT, SCB.

7.2 Trösklar för att börja arbeta

7.2.1 Mått på ekonomiskt utbyte av att börja arbeta

Det ekonomiska utbytet av att arbeta beror på hur den disponibla inkomsten påverkas av att en individ går från att inte arbeta till att arbeta. Den disponibla inkomsten räknas fram som summan av löne- och företagarincomester, kapitalinkomster, skattepliktiga och skattefria transfereringar minus skatter och övriga negativa transfereringar. Hänsyn tas även till eventuella avgifter för barnomsorg.

För att bedöma vilka ekonomiska incitament det finns för att börja arbeta jämfört med att inte arbeta finns måtten tröskeffekt respektive ersättningsgrad. Ju högre tröskeffekten och ersättningsgraden

är, desto sämre är det ekonomiska utbytet av att börja arbeta. Om tröskeleffekten eller ersättningsgraden är 100 procent har individen inget ekonomiskt utbyte av att arbeta jämfört med att inte arbeta.

Mått för det ekonomiska utbytet av att börja arbeta

Tröskeleffekten anger hur stor andel av lönen som går bort i skatt, ökade avgifter eller minskade transfereringar när individen går från att inte arbeta till att arbeta.

Ersättningsgraden anger den disponibla inkomsten när man inte arbetar som en andel av den disponibla inkomst man skulle få vid heltidsarbete.

Ersättningsgraden tar i större utsträckning än tröskeleffekten hänsyn till att individen, delvis via hushållet, har andra inkomster än den egna bruttolönen. Detta medför att ensamstående, speciellt om de saknar barn, ofta har lägre ersättningsgrad än sammanboende. Det återspeglar det faktum att ensamstående ofta har starkare ekonomiska drivkrafter att arbeta än sammanboende beroende på att de inte har någon annan inkomst som kan mildra effekterna av den inkomstförlust som uppkommer vid arbetslöshet. Ersättningsgraden kan också tolkas i termer av hur hushållets ekonomiska standard förändras (Löfbom 2018).

7.2.2 Förutsättningar för beräkningarna

Lön vid heltidsarbete

Det ekonomiska utbytet av att arbeta beror på vilken lön som individen får vid arbete. För att fastställa vilken lönenivå som individen kan förväntas få vid en övergång till ett heltidsarbete har vi undersökt vilka månadslöner som individerna som deltog i etableringsprogrammet under 2022 fick när de arbetat under det året. Uppgifterna över faktiska månadslöner vid heltidsarbete kommer från SCB:s strukturlönestatistik och avser anställningens sammanlagda grundlön plus rörliga lönetillägg samt förmåner. Eventuell overtidsersättning ingår inte.

Under 2022 uppgick medianlönen vid heltidsarbete till 25 200 kronor bland dem som någon gång under året deltagit i etableringsprogram-

met.³ De vanligaste yrkesgrupperna var vårdbiträden, restaurang- och köksbiträden, städare, barnskötare, elevassistenter, fastighetsskötare, lager- och terminalpersonal samt personliga assistenter. Cirka 65 procent av individerna arbetade inom något av dessa yrken.

Beräkningarna över det ekonomiska utbytet av att arbeta avser 2024. Vi har därför gjort en uppskattning av vilken lön som de som lämnar etableringsprogrammet för arbete kan tänkas få under detta år. Vi har, efter diskussioner med Medlingsinstitutet, valt att räkna upp samtliga individers månadslöner under 2022 med det så kallade märket i de kollektivavtal som förhandlats fram för 2023 och 2024, dvs. 7,4 procent. Utifrån detta antar vi att de som under 2024 lämnar etableringsprogrammet för heltidsarbete får en månadslön på 27 000 kronor.

Löneläget skiljer sig mellan olika yrkesgrupper, vilket innebär att det ekonomiska utbytet av att börja arbeta kan variera beroende på vilken lönenivå som är aktuell för individen. Enligt utredningens beräkningar ligger medianlönen 2024 för de som lämnar etableringsprogrammet och börjar arbeta inom intervallet 22 700–31 100 kronor per månad beroende på yrkesgrupp.

Utbytet av att börja arbeta för deltagare i etableringsprogrammet beror dock i högre grad på arbetets omfattning än på vilken lön individen kan få. Bland dem som lämnade etableringsprogrammet under 2022 och började arbeta hade cirka 40 procent av kvinnorna och 60 procent av männen en heltidstjänst.⁴ I beräkningarna nedan redovisas därför även hur det ekonomiska utbytet av att gå från att delta på heltid i etableringsprogrammet till att börja arbeta skiljer sig beroende på tjänstgöringsgrad.

Ersättningar från sociala trygghetssystem

Beräkningarna av ersättningar från de sociala trygghetssystemen baserar sig på de regelverk som gäller 2024. Det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom *bostadsbidraget* med anledning av höga levnadsomkostnader ingår dock inte i beräkningarna av bostadsbidraget till barn-

³ Beloppet avser medianlönen för dem som arbetade i de vanligaste yrkesgrupperna. Uppgifterna är baserade på utredningens egna beräkningar utifrån uppgifter från strukturlönestatistiken i STAR-urvalet för 2022 i FASIT.

⁴ Tjänstgöringsomfattningen skiljer sig en del mellan de olika yrkesgrupperna. Bland vårdbiträden, personliga assistenter samt restaurang- och köksbiträden är det mycket vanligt med deltidarbete, medan lager- och terminalpersonal samt fastighetsskötare vanligtvis arbetar heltid.

familjer. Detta eftersom tilläggsbidraget endast är tänkt som en tillfällig åtgärd.⁵

Hushåll med sammanlagda inkomster efter skatt som är lägre än riksnormen för *försörjningsstöd* för den aktuella hushållstypen plus den faktiska boendekostnaden antas ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd.⁶ De individer som får ekonomiskt bistånd i samband med att de deltar i etableringsprogrammet antas vara berättigade till jobbstimulansen⁷ inom det ekonomiska biståndet när de arbetar. Detta innebär att 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. För att vara berättigad till jobbstimulansen ska individen ha fått försörjningsstöd under minst sex månader i följd.⁸

Hushåll som är berättigade till ekonomiskt bistånd har förutom kompletterande försörjningsstöd upp till riksnormen möjlighet att få ersättning för skäliga kostnader för vissa andra behov. Dessa kostnader omfattar boendekostnad, arbetsresor, hushållsel, hemförsäkring samt avgift för arbetslöshetskassa för den som har ett arbete. Det saknas officiella schablonkostnader vad gäller *boendekostnad*. I beräkningarna utgår vi därför från genomsnittliga månadshyror för hyresrättslägenheter av olika storlek baserat på officiell statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) avseende 2023.⁹ Ett schablonpåslag på 5 procent på dessa hyror har sedan gjorts för att erhålla uppskattade hyror uttryckta i 2024 års priser.¹⁰ Storleken på lägenheterna, och därmed även månadshyran, skiljer sig åt mellan olika hushållstyper och bestäms utifrån antalet hushållsmedlemmar.

⁵ I vårändringsbudgeten för 2024 föreslås att tilläggsbidraget ska förlängas till och med som längst den 31 december 2024. Regeringen anför att tilläggsbidraget är ett stöd av extraordinär karaktär som lämnas under en begränsad tidsperiod (prop. 2023/24:99 s. 15–17).

⁶ Detta antagande är realistiskt för hushåll med etableringsersättning. Utredningen har gjort simuleringar av behovet av ekonomiskt bistånd för 2022 med hjälp av FASIT och kunnat konstatera att nästan samtliga hushåll som uppfyllde kraven för kompletterande försörjningsstöd under 2022 också hade ansökt om och blivit beviljade ekonomiskt bistånd.

⁷ Jobbstimulansen är en särskild beräkningsregel enligt socialtjänstlagen (2001:453) och innebär att en del av arbetsinkomsten undantas vid bedömningen av rätt till ekonomiskt bistånd, se avsnitt 6.5.

⁸ Utredningen har haft tillgång till SCB:s analysflödesdatabas. Där framgår att hälften av de som deltog i etableringsprogrammet 2021 och som samtidigt hade kompletterande försörjningsstöd fick försörjningsstöd under 7 månader eller mer. Det är därför rimligt att anta att en stor andel av deltagarna i etableringsprogrammet som får ekonomiskt bistånd omfattas av jobbstimulansen.

⁹ Källan är SCB:s undersökning *Hyror i bostadslägenheter* och uppgifterna om genomsnittlig månadshyra efter antal rum har hämtats från SCB:s webbplats.

¹⁰ 5 procent är den hyreshöjning som överenskommits i de hyresförhandlingar avseende 2024 som var klara den 15 januari 2024.

För kostnaden för *hushållsel* och *hemförsäkring* har vi utgått från Konsumentverkets referensvärden för hushållskostnader avseende 2024 i städer med över 200 000 invånare. Kostnaden för *arbetsresor* antas uppgå till 600 kronor per månad för dem som deltar i etableringsprogrammet¹¹ och 1 000 kronor per månad för dem som har ett arbete. Avgiften till *arbetslöshetskassan* antas uppgå till 150 kronor per månad.

Övriga antaganden

Ensamstående med barn antas få *underhållsstöd*, vilket innebär att etableringstillägget minskas för hushåll som har tre eller fler barn. Barnomsorgsavgiften avser både avgift för förskola och för fritidshem. Barn som är mellan ett och sex år antas gå i förskola, barn som är sex år antas gå i förskola första halvan av året och i fritidshem under andra halvan. Barn i åldrarna sju till tolv år antas gå i fritidshem. *Barnomsorgsavgifter* beräknas utifrån de regler som gäller i Örebro kommun.¹² I beräkningarna antas att deltagare i etableringsprogrammet inte betalar någon barnomsorgsavgift. Vidare används den genomsnittliga kommunala skattesatsen och begravningsavgiften för riket 2024.

7.2.3 Ekonomiskt utbyte av att börja arbeta för olika hushållstyper

För att belysa det ekonomiska utbytet av att börja arbeta redovisas både ersättningsgraden och tröskeeffekten för olika typer av hushåll. Typhushållen har valts ut på ett sådant sätt att de ska visa på systemeffekterna av ersättningarna för olika hushåll. De hushållstyper för vilka det ekonomiska utbytet av att arbeta belyses är:

1. Ensamstående utan barn.
2. Ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år).
3. Ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år).
4. Sammanboende utan barn.

¹¹ Arbetsförmedlingen ersätter kostnader för resor med kollektivtrafik över 600 kronor för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

¹² I FASIT används Örebro som representant för genomsnittskommun vad gäller barnomsorgsavgiften.

5. Sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år).
6. Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år).

Typfall 1: Ensamstående utan barn

Ungefär var tredje deltagare i etableringsprogrammet under 2021 var ensamstående utan barn. Varannan man och var femte kvinna i etableringsprogrammet tillhörde denna hushållstyp (se figur 7.1).

Vid deltagande i etableringsprogrammet på heltid utgår sammanlagt 10 030 kronor i etableringsersättning och bostadsersättning.¹³ Då inkomsten i detta fall ligger under gränsen för försörjningsstöd innebär det att ensamstående utan barn är berättigade till kompletterande försörjningsstöd. Vid en hyra på 5 050 kronor och andra skäliga kostnader på 1 230 kronor är individen berättigad till 1 280 kronor per månad i ekonomiskt bistånd. Utan ekonomiskt bistånd får ensamstående utan barn en disponibel inkomst som motsvarar 47 procent av den disponibla inkomsten vid heltidsarbete. Om individen ansöker om och beviljas ekonomiskt bistånd uppgår ersättningsgraden i stället till 52 procent. Tröskeeffekten, som anger hur stor del av bruttolönen som individen inte får behålla när han eller hon börjar arbeta, uppgår till 62 procent om individen vid deltagande i etableringsprogrammet beviljas ekonomiskt bistånd. I annat fall uppgår tröskeeffekten till 57 procent.

¹³ Det maximala beloppet som kan betalas ut i etableringsersättning och bostadsersättning är 10 670 kronor per månad. I typfallet betalas ett lägre belopp ut då månadshyran antas ligga på en lägre nivå än det maximala belopp för vilket ersättning utgår. Anledningen till detta är att den genomsnittliga faktiskt utbetalda bostadsersättningen ligger lägre än maxtaket. Under 2023 betalades i genomsnitt 3 040 kronor ut per ersättningstagare och månad.

Tabell 7.3 Ensamstående utan barn 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet respektive arbetar heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Deltar på heltid i etableringsprogrammet	Heltidsarbete
Lön		27 000
Skatt		-5 330
Arbetsinkomst netto		21 670
Etableringsersättning	6 780	
Bostadsersättning	3 250	
Summa inkomster	10 030	21 670
Ekonomiskt bistånd	1 280	0
Disponibel inkomst	11 310	21 670
Ökad inkomst vid arbete		10 360
Tröskeeffekt (procent)	62	
Ersättningsgrad (procent)	52	

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyran för ensamstående utan barn är satt till 5 050 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 5 030 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

I tabell 7.4 nedan visas hur det ekonomiska utbytet av att arbeta varierar beroende på tjänstgöringsomfattningen. Generellt sett gäller att ju högre tjänstgöringsomfattningen är desto lägre blir tröskeeffekten, eftersom individen då får en högre kompensation för de ersättningar (etableringsersättning och bostadsersättning) som han eller hon inte längre får när etableringsprogrammet avslutas för arbete.¹⁴

Om individen har en tjänstgöringsomfattning på 50 procent och därmed har en bruttolön på 13 500 kronor kommer han eller hon kunna ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd på 3 130 kronor. Detta förutsätter dock att individen omfattas av jobbstimulansen i försörjningsstödet. Om individen inte omfattas av jobbstimulansen lönar det sig inte rent ekonomiskt att börja arbeta för den som blir erbjuden arbete på 50 procent, eftersom inkomsten i princip ligger kvar på samma nivå som vid deltagande på heltid i etableringsprogrammet. Tröskeeffekten till att börja arbeta halvtid uppgår till

¹⁴ Ett undantag från denna regel gäller de individer som får en månadslön understigande 16 000 kronor per månad. Dessa individer omfattas av jobbstimulansen och får ekonomiskt bistånd även när de börjat arbeta. Detta illustreras närmare i figur 7.2.

74 procent om ekonomiskt bistånd betalas ut, men hela 99 procent ifall individen inte får något ekonomiskt bistånd.

Om individen i stället börjar arbeta 75 procent kommer arbetsinkomsten efter skatt att ligga på 16 740 kronor och individen är då inte berättigad till något ekonomiskt bistånd. Tröskeeffekten uppgår då till 73 procent jämfört med 62 procent om individen i stället börjar arbeta heltid. De ekonomiska incitamenten att börja arbeta är därmed tydligt större om individen erbjuds en heltidstjänst.

Tabell 7.4 Ensamstående utan barn 2024. Ekonomiskt utbyte av att avsluta etableringsprogrammet och börja arbeta för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet

Redovisning utifrån tjänstgöringsomfattning och en månadslön på 27 000 kronor

Tjänstgöringsomfattning	50 procent	75 procent	100 procent
Lön	13 500	20 250	27 000
Skatt	-1 860	-3 510	-5 330
Arbetsinkomst netto	11 640	16 740	21 670
Ekonomiskt bistånd	3 130	0	0
Disponibel inkomst	14 770	16 740	21 670
Ökad inkomst vid arbete	3 460	5 430	10 360
Tröskeeffekt	74	73	62

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor.

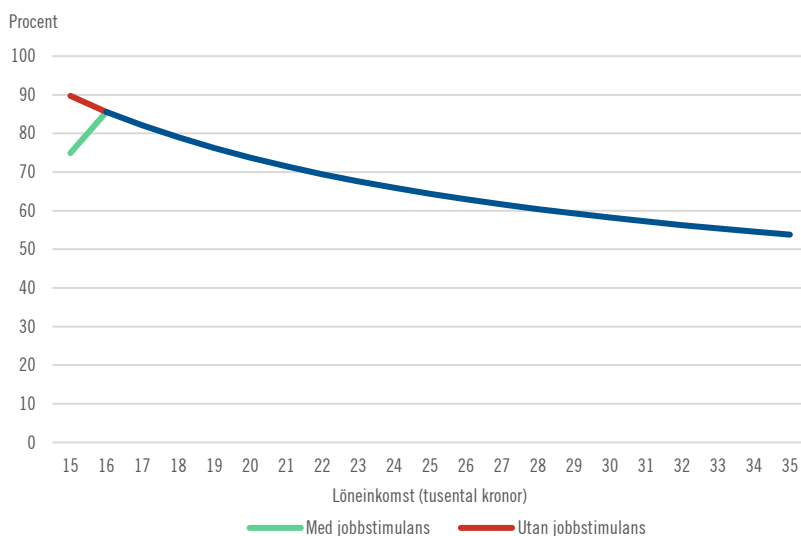
Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

De ekonomiska incitamenten att börja arbeta påverkas således av den lön som individen får, men även av om individen omfattas av jobbstimulansen i försörjningsstödet eller inte. I figur 7.3 redovisas hur hög tröskeeffekten är vid olika månadslöner. Om individen får en löneinkomst som är lägre än 16 000 kronor kommer det ekonomiska utbytet av att arbeta vara större om individen omfattas av jobbstimulansen. Vid en löneinkomst på 15 000 kronor per månad uppgår tröskeeffekten till 75 procent om individen omfattas av jobbstimulansen jämfört med 90 procent i annat fall.

Om individen får en lön på 20 000 kronor per månad uppgår tröskeeffekten till 74 procent. Tröskeeffekten minskar gradvis ju högre månadslön individen får vid arbete. Vid en månadslön på 30 000 kronor uppgår tröskeeffekten exempelvis till 58 procent.

Figur 7.3 Tröskeeffekt för arbete bland ensamstående utan barn som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent

Löneinkomster på 15 000–35 000 kronor per månad



Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Typfall 2: Ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år)

Cirka 7 procent av dem som under 2021 deltog i etableringsprogrammet var ensamstående med barn i åldern 0–6 år. Denna hushållskategori består nästan uteslutande av kvinnor. En ensamstående med två barn i åldern två respektive sex år som deltar på heltid i etableringsprogrammet får varje månad ut 6 780 kronor i etableringsersättning och 1 600 kronor i etableringstillägg för barnen, vilket sammanlagt blir 8 380 kronor. Utöver dessa ersättningar utgår barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Individens inkomst vid deltagande i etableringsprogrammet uppgår till 18 570 kronor när dessa förmåner räknas in. Eftersom individens inkomster ligger under gränsen för försörjningsstöd utgår även ekonomiskt bistånd på 2 380 kronor per månad.

Om individen övergår från att delta i etableringsprogrammet till att arbeta heltid behåller individen förmånerna som inte är inkomstprövade, det vill säga barnbidrag och underhållsstöd. Bostadsbidraget, som är ett inkomstprövat stöd, blir dock lägre och individen får även betala en barnomsorgsavgift på 1 120 kronor per månad. I detta fall är hushållet inte längre berättigat till ekonomiskt bistånd. Trös-

keleffekten vid övergång till arbete uppgår till 74 procent. Ersättningsgraden för ensamstående med två barn är 75 procent vid deltagande på heltid i etableringsprogrammet under förutsättning att individen ansöker om och blir beviljad kompletterande försörjningsstöd.

Tabell 7.5 Ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år) 2024.
Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet respektive arbetar heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Deltar på heltid i etableringsprogrammet	Heltidsarbete
Lön		27 000
Skatt		-5 330
Arbetsinkomst netto		21 670
Etableringsersättning	6 780	
Etableringstillägg	1 600	
Barnbidrag	2 650	2 650
Underhållsstöd	3 350	3 350
Bostadsbidrag	4 200	1 300
Summa inkomster	18 570	28 960
Ekonomiskt bistånd	2 380	0
Barnomsorgsavgift	0	-1 120
Disponibel inkomst	20 950	27 840
Ökad inkomst vid arbete		6 890
Tröskeeffekt (procent)	74	
Ersättningsgrad (procent)	75	

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyran för ensamstående med två barn är satt till 8 500 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 10 840 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

I tabell 7.6 nedan redovisas hur stort det ekonomiska utbytet av att arbeta är beroende på tjänstgöringsomfattningen. Om individen får ett arbete på 50 procent, och därmed en bruttolön på 13 500 kronor, kommer hushållet ha behov av och kunna beviljas ekonomiskt bistånd på 3 300 kronor. Hushållet är då även berättigat till bostadsbidrag uppgående till 4 000 kronor. Den ensamstående med två yngre barn får i detta fall även betala en barnomsorgsavgift på 560 kronor per månad. Tröskeleffekten till att börja arbeta halvtid uppgår därmed till 74 procent under förutsättning att hushållet omfattas av jobb-

stimulansen i försörjningsstödet, i annat fall uppgår tröskeeffekten till 100 procent.

Om individen får ett arbete med en tjänstgöringsomfattning på 75 procent kommer arbetsinkomsten efter skatt att ligga på 16 740 kronor och hushållet är då inte längre berättigat till ekonomiskt bistånd. Den högre arbetsinkomsten innebär också att bostadsbidraget blir lägre och att individen får betala en högre avgift för barnomsorgen. Tröskeeffekten för att börja arbeta 75 procent uppgår till 82 procent. I detta fall lönar det sig inte rent ekonomiskt att arbeta 75 procent jämfört med att arbeta 50 procent, eftersom den disponibla inkomsten endast blir 180 kronor högre per månad ifall individen arbetar 75 procent. Det är således endast vid heltidsarbete som hushållets disponibla inkomst blir påtagligt högre än vad den är när individen deltar i etableringsprogrammet.

Tabell 7.6 Ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år) 2024.
Ekonomiskt utbyte av att avsluta etableringsprogrammet och börja arbeta för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet

Redovisning utifrån tjänstgöringsomfattning och en månadslön på 27 000 kronor

Tjänstgöringsomfattning	50 procent	75 procent	100 procent
Lön	13 500	20 250	27 000
Skatt	-1 860	-3 510	-5 330
Arbetsinkomst netto	11 640	16 740	21 670
Barnbidrag och underhållsstöd	6 000	6 000	6 000
Bostadsbidrag	4 000	2 700	1 300
Ekonomiskt bistånd	3 330	0	0
Barnomsorgsavgift	-560	-840	-1 120
Disponibel inkomst	24 410	24 590	27 840
Ökad inkomst vid arbete	3 460	3 640	6 890
Tröskeeffekt (procent)	74	82	74

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

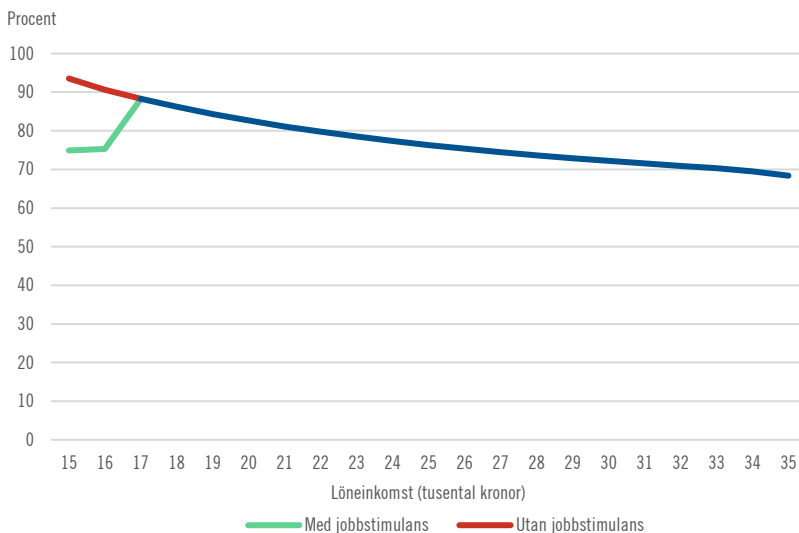
I figur 7.4 illustreras hur hög tröskeeffekten är vid olika månadslöner. Om individen får en löneinkomst som är lägre än 17 000 kronor kommer det ekonomiska utbytet av att arbeta vara större om individen omfattas av jobbstimulansen i försörjningsstödet. Vid en löneinkomst på 15 000 kronor per månad uppgår tröskeeffekten till 75 procent om

individen omfattas av jobbstimulansen jämfört med 94 procent om han eller hon inte gör det.

Om individen får en lön på 20 000 kronor per månad uppgår tröskeleffekten till 83 procent. Tröskeleffekten minskar gradvis ju högre månadslön individen får vid arbete. Vid en månadslön på 30 000 kronor uppgår tröskeleffekten till 72 procent.

Figur 7.4 Tröskeleffekt för arbete bland ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år) som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent

Löneinkomster på 15 000–35 000 kronor per månad



Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Typfall 3: Ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år)

Totalt var det cirka 6 procent av deltagarna i etableringsprogrammet under 2021 som var ensamstående med barn i åldern 7–19 år. Andelen som var ensamstående med barn i dessa åldrar var betydligt högre bland kvinnor (11 procent) än bland män (2 procent). I detta typfall redovisas inkomsterna för ensamstående med tre barn i åldern sju, elva respektive femton år.

Vid deltagande i etableringsprogrammet på heltid får individen varje månad ut etableringsersättning på 6 780 kronor samt etablerings-

tillägg för barnen på 3 000 kronor.¹⁵ Den som är ensamstående med tre barn får en ersättning som inklusive barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag uppgår till 25 330 kronor per månad. Eftersom hushållets inkomster ligger under gränsen för försörjningsstöd utgår även ekonomiskt bistånd på 3 460 kronor per månad. En ensamstående med tre barn kan därmed i detta fall sammanlagt få en disponibel inkomst på 28 790 kronor per månad om han eller hon deltar på heltid i etableringsprogrammet och ansöker om och beviljas kompletterande försörjningsstöd.

När individen övergår till att arbeta heltid får barnbidrag och underhållsstöd behållas, medan däremot det inkomstprövade bostadsbidraget minskar. Vid heltidsarbete får individen sammanlagt 34 320 kronor i arbetsinkomst och bosättningsbaserade förmåner. Efter betald barnomsorgsavgift återstår 33 510 kronor i disponibel inkomst. Ersättningsgraden vid deltagande på heltid i etableringsprogrammet uppgår i detta fall till 86 procent och tröskeleffekten vid övergång till arbete till 83 procent. Se tabell 7.7.

¹⁵ Här antas att individen inte får något underhållsbidrag från den andre föräldern utan i stället får fullt underhållsstöd från Försäkringskassan. Etableringstillägg betalas då endast ut för de två äldsta barnen (se avsnitt 6.3.2).

Tabell 7.7 Ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år) 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet respektive arbetar heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Deltar på heltid i etableringsprogrammet	Heltidsarbete
Lön		27 000
Skatt		-5 330
Arbetsinkomst netto		21 670
Etableringsersättning	6 780	
Etableringstillägg	3 000	
Barnbidrag	4 480	4 480
Underhållsstöd	5 870	5 870
Bostadsbidrag	5 200	2 300
Summa inkomster	25 330	34 320
Ekonomiskt bistånd	3 460	0
Barnomsorgsavgift	0	-810
Disponibel inkomst	28 790	33 510
Ökad inkomst vid arbete		4 720
Tröskeeffekt (procent)	83	
Ersättningsgrad (procent)	86	

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyran för ensamstående med tre barn är satt till 8 500 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 18 440 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Det ekonomiska incitamentet att börja arbeta beror på hur hög lön individen får när han eller hon lämnar etableringsprogrammet för arbete. Om individen får ett arbete med en tjänstgöringsomfattning på 50 procent uppgår lönen till 13 500 kronor. Hushållet är då berättigat till 5 000 kronor i bostadsbidrag. Om individen är berättigad till jobbstimulansen i försörjningsstödet kan individen, om hon ansöker om och beviljas kompletterande försörjningsstöd, få 5 670 kronor i ekonomiskt bistånd. Tröskeeffekten uppgår till 74 procent om individen kvalificerar sig för jobbstimulansen, i annat fall uppgår den till 96 procent.

Om individen i stället får ett arbete med 75 procents tjänstgöring, och därmed en månadslön på 20 250 kronor, ökar den disponibla inkomsten med 1 270 kronor per månad jämfört med om individen har en halvtidstjänst. Anledningen till att den disponibla inkomsten inte ökar mer är att hushållet, som en följd av den högre arbetsinkomsten, både får lägre bostadsbidrag och lägre ekonomiskt bistånd. Barnom-

sorgsavgiften blir också något högre. För detta typhushåll saknas ekonomiska incitament att arbeta heltid i stället för 75 procent, eftersom hela löneökningen då försvinner i ökad skatt, lägre bostadsbidrag, förlorat ekonomiskt bistånd och ökad barnomsorgsavgift.

Tabell 7.8 Ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år) 2024.
Ekonomiskt utbyte av att avsluta etableringsprogrammet och börja arbeta för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet

Redovisning utifrån tjänstgöringsomfattning
 och en månadslön på 27 000 kronor

Tjänstgöringsomfattning	50 procent	75 procent	100 procent
Lön	13 500	20 250	27 000
Skatt	-1 860	-3 510	-5 330
Arbetsinkomst netto	11 640	16 740	21 670
Barnbidrag och underhållsstöd	10 350	10 350	10 350
Bostadsbidrag	5 000	3 700	2 300
Ekonomiskt bistånd	5 670	3 330	0
Barnomsorgsavgift	-400	- 610	-810
Disponibel inkomst	32 250	33 520	33 510
Ökad inkomst vid arbete	3 460	4 730	4 720
Tröskeeffekt (procent)	74	77	83

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor.

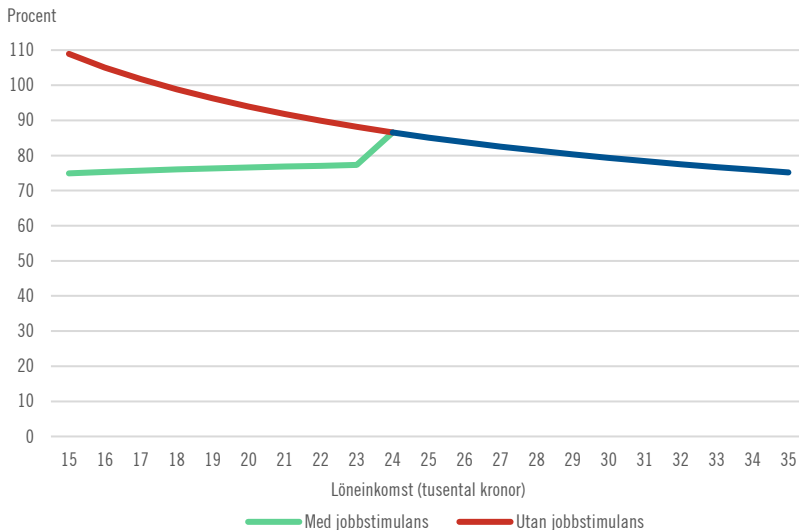
Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

I figur 7.5 visas hur hög tröskeeffekten är vid olika löneinkomster. Om individen omfattas av jobbstimulansen blir tröskeeffekten lägre vid en månadslön som understiger 24 000 kronor. För individer som inte är berättigade till jobbstimulansen i försörjningsstödet överstiger tröskeeffekten 100 procent vid en månadslön som ligger mellan 15 000 och 17 500 kronor. Vid en tröskeeffekt över 100 procent förlorar individen rent ekonomiskt på att börja arbeta jämfört med att delta på heltid i etableringsprogrammet.

Om individen får en lön på 20 000 kronor per månad uppgår tröskeeffekten till 77 procent om individen kan ta del av jobbstimulansen och till 94 procent i annat fall. Vid en månadslön på 30 000 kronor uppgår tröskeeffekten till 79 procent.

Figur 7.5 Tröskeffekt för arbete bland ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år) som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent

Löneinkomster på 15 000–35 000 kronor per månad



Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Typfall 4: Sammanboende utan barn

Under 2021 var cirka 5 procent av deltagarna i etableringsprogrammet sammanboende utan barn. När det gäller hushåll med sammanboende påverkas det ekonomiska utbytet av att arbeta av vad båda partner har för inkomster.

I ett hushåll där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet utgår 13 550 kronor i etableringsersättning. Med en hyreskostnad på 6 950 kronor hamnar hushållets inkomster under gränsen för ekonomiskt bistånd. Hushållet är i detta fall berättigat till 3 590 kronor per månad i ekonomiskt bistånd, vilket innebär att hushållets disponibla inkomst uppgår till sammanlagt 17 140 kronor.

Om ena partnern börjar arbeta heltid ökar hushållets disponibla inkomst till 28 440 kronor, vilket innebär en ökning med 11 300 kronor per månad. Den disponibla inkomsten består då av den etableringsersättning som ena partnern har och nettoinkomsten från arbete för den partner som börjat arbeta. Som en följd av inkomstökningen är hushållet inte längre berättigat till ekonomiskt bistånd. Tröskeffekten när ena partnern börjar arbeta uppgår till 58 procent.

Tabell 7.9 Sammanboende utan barn 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för hushåll där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet alternativt där en partner börjar arbeta heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Båda i etableringsprogrammet			Ena partnern börjar arbeta heltid		
	Etabl.	Etabl.	Hushåll	Etabl.	Arbete	Hushåll
Lön					27 000	
Skatt					-5 330	
Arbetsinkomst netto					21 670	21 670
Etableringsersättning	6 780	6 780	13 550	6 780		6 780
Summa inkomster			13 550			28 440
Ekonomiskt bistånd			3 590			0
Hushållets disponibla inkomst			17 140			28 440
Ökad inkomst vid arbete						11 300
Tröskeeffekt (procent)			58			
Ersättningsgrad (procent)			60			

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende utan barn är satt till 6 950 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 8 210 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Hushållets disponibla inkomst ökar ännu mer om den andre partnern också börjar arbeta heltid. Den disponibla inkomsten ökar då med 14 890 kronor till 43 330 kronor (se tabell 7.10). Tröskeeffekten är att den andre partnern börjar arbeta uppgår till 45 procent. Tröskeeffekten är därmed lägre än när den första partnern börjar arbeta. När den förste i hushållet börjar arbeta är hushållet inte längre berättigat till ekonomiskt bistånd, vilket medför en högre tröskeeffekt i detta fall. För detta typhushåll är dock det ekonomiska utbytet av att börja arbeta högt både för den som först övergår till arbete och för den som börjar arbeta senare.

Tabell 7.10 Sammanboende utan barn 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för hushåll där ena partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet och den andra arbetar heltid alternativt där båda partner arbetar heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Ena partnern arbetar heltid			Båda partner arbetar heltid		
	Etabl.	Arbete	Hushåll	Arbete	Arbete	Hushåll
Lön		27 000		27 000	27 000	
Skatt		-5 330		-5 330	-5 330	
Arbetsinkomst netto		21 670	21 670	21 670	21 670	43 330
Etableringsersättning	6 780		6 780			
Summa inkomster			28 440			43 330
Ekonomiskt bistånd			0			0
Hushållets disponibla inkomst			28 440			43 330
Ökad inkomst vid arbete						14 890
Tröskeeffekt (procent)			45			
Ersättningsgrad (procent)			66			

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende utan barn är satt till 6 950 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 8 210 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Typfall 5: Sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år)

Under 2021 tillhörde var tredje deltagare i etableringsprogrammet hushåll bestående av sammanboende med barn i åldern 0–6 år. Bland deltagarna i programmet var det en högre andel av kvinnorna (39 procent) än av männen (26 procent) som var sammanboende med barn i dessa åldrar.

Om båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet utgår 13 550 kronor i etableringsersättning och 1 600 kronor i etableringstillägg för barnen. Utöver detta får hushållet också bostadningsbaserade förmåner i form av barnbidrag och bostadsbidrag. Med dessa förmåner uppgår hushållets inkomster till 21 800 kronor per månad. I och med att detta belopp ligger under gränsen för ekonomiskt bistånd har hushållet rätt till 3 270 kronor i kompletterande försörjningsstöd. Hushållets sammanlagda inkomst inklusive det ekonomiska biståndet uppgår då till 25 070 kronor per månad.

Om ena partnern börjar arbeta heltid får hushållet behålla hela etableringstillägget på 1 600 kronor eftersom den andra partnern fort-

farande deltar i programmet. I och med att inkomsterna i hushållet är betydligt högre när ena partnern arbetar heltid försvinner bostadsbidraget helt och hållet. Hushållet är inte heller berättigat till ekonomiskt bistånd. Hushållet kommer även att betala en barnomsorgsavgift på 1 120 kronor per månad. Sammantaget ökar hushållets disponibla inkomst med 6 500 kronor till 31 570 kronor. Tröskeeffekten när den första partnern börjar arbeta heltid uppgår till 76 procent.

Tabell 7.11 Sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år) 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för hushåll där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet alternativt där en partner börjar arbeta heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Båda i etableringsprogrammet			Ena partnern börjar arbeta heltid		
	Etabl.	Etabl.	Hushåll	Etabl.	Arbete	Hushåll
Lön					27 000	
Skatt					-5 330	
Arbetsinkomst netto					21 670	21 670
Etableringsersättning	6 780	6 780	13 550	6 780		6 780
Etableringstillägg			1 600			1 600
Barnbidrag			2 650			2 650
Bostadsbidrag			4 000			0
Summa inkomster			21 800			32 690
Ekonomiskt bistånd			3 270			0
Barnomsorgsavgift			0			-1 120
Hushållets disponibla inkomst			25 070			31 570
Ökad inkomst vid arbete						6 500
Tröskeeffekt (procent)					76	
Ersättningsgrad (procent)					79	

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende med två barn är satt till 8 500 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 14 120 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Om den andra partnern lämnar etableringsprogrammet och börjar arbeta försvinner etableringstillägget. Den högre hushållsinkomsten gör även att barnomsorgsavgiften blir högre. Hushållets disponibla inkomst ökar med 12 160 kronor till 43 730 kronor per månad. Tröskel-effekten när den andra partnern börjar arbeta heltid uppgår till 55 procent.

Tabell 7.12 Sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år) 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för hushåll där ena partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet och den andra arbetar heltid alternativt där båda partner arbetar heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Ena partnern arbetar heltid		Båda partner arbetar heltid			
	Etabl.	Arbete	Hushåll	Arbete	Arbete	Hushåll
Lön		27 000		27 000	27 000	
Skatt		-5 330		-5 330	-5 330	
Arbetsinkomst netto		21 670	21 670	21 670	21 670	43 330
Etableringsersättning	6 780		6 780			
Etableringstillägg			1 600			
Barnbidrag			2 650			2 650
Bostadsbidrag			0			
Summa inkomster			32 690			45 980
Ekonomiskt bistånd			0			
Barnomsorgsavgift			-1 120			-2 250
Hushållets disponibla inkomst			31 570			43 730
Ökad inkomst vid arbete						12 160
Tröskeeffekt (procent)			55			
Ersättningsgrad (procent)			72			

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende med två barn är satt till 8 500 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 14 120 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Om den andre partnern i stället för att arbeta heltid börjar arbeta deltid blir det ekonomiska utbytet av att arbeta lägre (se tabell 7.13). När den andra partnern går ut i arbete försvinner 8 380 kronor i tidigare utbetald etableringsersättning och etableringstillägg. En del av den lön som individen får försvinner även i skatt och i ökad barnomsorgsavgift för hushållet. De belopp som hushållet går miste om när den andre partnern börjat arbeta på halvtid är stora i förhållande till den arbetsinkomst som tillkommer. Tröskeeffekten vid halvtidsarbete uppgår till 80 procent, vilket är betydligt högre än om individen övergår till arbete på 75 procent eller heltid.

**Tabell 7.13 Sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år) 2024.
Ekonomiskt utbyte att den andra partnern avslutar
etableringsprogrammet och börjar arbeta när ena partnern
arbetar heltid**

Redovisning utifrån tjänstgöringsomfattning
och en månadslön på 27 000 kronor

Tjänstgöringsomfattning	50 procent	75 procent	100 procent
Lön	40 500	47 250	54 000
Skatt	-7 190	-8 840	-10 670
Arbetsinkomst netto	33 310	38 410	43 330
Barnbidrag	2 650	2 650	2 650
Bostadsbidrag	0	0	0
Ekonomiskt bistånd	0	0	0
Barnomsorgsavgift	-1 690	-1 970	-2 250
Disponibel inkomst	34 270	39 090	43 730
Ökad inkomst vid arbete	2 710	7 520	12 160
Tröskeeffekt (procent)	80	63	55

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor.
Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Typfall 6: Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år)

Cirka 15 procent av deltagarna i etableringsprogrammet under 2021 var sammanboende med barn i åldern 7–19 år. Andelen var densamma bland kvinnor och män.

I hushåll bestående av sammanboende med tre barn i åldrarna sju, elva och femton år och där båda partner deltar i etableringsprogrammet på heltid betalas 13 550 kronor ut i etableringsersättning och 3 800 kronor i etableringstillägg varje månad. Hushållets inkomster uppgår till 26 830 kronor per månad inklusive barnbidrag och bostadsbidrag. I och med att detta belopp ligger under gränsen för att få ekonomiskt bistånd är hushållet även berättigat till kompletterande försörjningsstöd på 8 480 kronor. Hushållet har då en sammanlagd disponibel inkomst på 35 310 kronor.

När den ena partnern börjar arbeta heltid behåller hushållet hela etableringstillägget samt barnbidraget. Det inkomstprövade bostadsbidraget minskar dock från 5 000 till 900 kronor per månad. Sammantaget innebär detta att hushållets inkomster uppgår till 37 620 kronor per månad. Om den person som börjar arbeta är berättigad till jobbstimulansen i försörjningsstödet får hushållet även ut 4 450 kronor i

ekonomiskt bistånd. Hushållets sammanlagda disponibla inkomst uppgår då till 41 260 kronor per månad när barnomsorgsavgiften på 810 kronor räknats bort. Hushållets disponibla inkomst ökar därmed med 5 950 kronor per månad när den första partnern börjar arbeta heltid. Tröskeeffekten för arbete uppgår då till 78 procent.

Om den person som börjar arbeta inte är berättigad till jobbstimulansen utgår inte längre något ekonomiskt bistånd till hushållet. I detta fall blir hushållets disponibla inkomst endast 700 kronor högre när ena partnern börjar arbeta heltid. Tröskeeffekten för arbete uppgår i det fallet till 97 procent. Tabell 7.14 visar det ekonomiska utbytet av att ena partnern börjar arbeta heltid i det fall där denne är berättigad till jobbstimulansen inom det ekonomiska biståndet.

Tabell 7.14 Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för hushåll där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet alternativt där en partner börjar arbeta heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Båda i etableringsprogrammet			Ena partnern börjar arbeta heltid		
	Etabl.	Etabl.	Hushåll	Etabl.	Arbete	Hushåll
Lön					27 000	
Skatt					-5 330	
Arbetsinkomst netto					21 670	21 670
Etableringsersättning	6 780	6 780	13 550	6 780		6 780
Etableringstillägg			3 800			3 800
Barnbidrag			4 480			4 480
Bostadsbidrag			5 000			900
Summa inkomster			26 830			37 620
Ekonomiskt bistånd			8 480			4 450
Barnomsorgsavgift			0			-810
Hushållets disponibla inkomst			35 310			41 260
Ökad inkomst vid arbete						5 950
Tröskeeffekt (procent)						78
Ersättningsgrad (procent)						86

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende med tre barn är satt till 10 900 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 21 960 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från STAR 2022 i FASIT, SCB.

Om även den andra partnern börjar arbeta heltid är hushållet, som en följd av de ökade inkomsterna, inte längre berättigat till vare sig bostadsbidrag eller ekonomiskt bistånd. Hushållet behåller barnbidraget eftersom detta betalas ut oavsett inkomstnivå. De ökade arbetsinkomsterna innebär även att barnomsorgsavgiften ökar till 1 620 kronor. Hushållets disponibla inkomst uppgår då till 46 190 kronor, vilket innebär en ökning med 4 930 kronor jämfört med när endast en partner arbetade heltid. Tröskeeffekten uppgår till 82 procent, vilket innebär en högre tröskel än när den förste partnern började arbeta heltid.

Tabell 7.15 Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för hushåll där en partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet och den andra arbetar heltid alternativt där båda partner arbetar heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Ena partnern arbetar heltid		Båda partner arbetar heltid			
	Etabl.	Arbete	Hushåll	Arbete	Arbete	Hushåll
Lön		27 000		27 000	27 000	
Skatt		-5 330		-5 330	-5 330	
Arbetsinkomst netto		21 670	21 670	21 670	21 670	43 330
Etableringsersättning	6 780		6 780			
Etableringstillägg			3 800			
Barnbidrag			4 480			4 480
Bostadsbidrag			900			
Summa inkomster			37 620			47 810
Ekonomiskt bistånd			4 450			
Barnomsorgsavgift			-810			-1 620
Hushållets disponibla inkomst			41 260			46 190
Ökad inkomst vid arbete						4 930
Tröskeeffekt (procent)				82		
Ersättningsgrad (procent)				89		

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende med tre barn är satt till 10 900 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 21 960 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från STAR 2022 i FASIT, SCB.

I tabell 7.16 redovisas de ekonomiska incitamenten för den andre partnern att gå ut i deltidarbete jämfört med att arbeta heltid i ett hushåll med tre barn i åldern sju, elva respektive femton år. Om den andre partnern är berättigad till jobbstimulansen i försörjningsstödet är det

en lägre tröskel att börja arbeta deltid än att gå ut i heltidsarbete. Hushållet kan då få 8 150 kronor i ekonomiskt bistånd om individen börjar arbeta 50 procent. Om individen i stället börjar arbeta 75 procent minskar det ekonomiska biståndet till 4 520 kronor per månad. Som framgått tidigare utgår inget ekonomiskt bistånd ifall båda partner arbetar heltid. När den andre partnern går ut i arbete ökar dessutom avgiften för barnomsorg ju högre inkomsten är.

Om den andre partnern inte är berättigad till jobbstimulansen lönar det sig däremot varken att börja arbeta 50 procent eller 75 procent, eftersom hushållet i dessa fall inte får behålla något ekonomiskt bistånd.

**Tabell 7.16 Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) 2024.
Ekonomiskt utbyte att den andra partnern avslutar etableringsprogrammet och börjar arbeta när ena partnern arbetar heltid**

Redovisning utifrån tjänstgöringsomfattning och en månadslön på 27 000 kronor

Tjänstgöringsomfattning	50 procent	75 procent	100 procent
Lön	40 500	47 250	54 000
Skatt	-7 190	-8 840	-10 670
Arbetsinkomst netto	33 310	38 410	43 330
Barnbidrag	4 480	4 480	4 480
Bostadsbidrag	0	0	0
Ekonomiskt bistånd	8 150	4 520	0
Barnomsorgsavgift	-1 210	-1 420	-1 620
Disponibel inkomst	44 730	45 990	46 190
Ökad inkomst vid arbete	3 470	4 730	4 930
Tröskeeffekt (procent)	74	77	82

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

7.2.4 Den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget till barnfamiljer

Beräkningarna av det ekonomiska utbytet av att lämna etableringsprogrammet för att börja arbeta i avsnitt 7.2.3 utgår från en situation utan det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av höga levnadsomkostnader. Detta tilläggsbidrag till barnfamiljer lämnas under perioden 1 juli 2022–30 juni 2024.

I vårändringsbudgeten för 2024 har regeringen föreslagit att tilläggsbidraget förlängs och som längst lämnas till och med den 31 december 2024 (prop. 2023/24:99 s. 15–17).

Den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget till barnfamiljer innebär ett tillägg på 40 procent av bostadsbidraget och medför därmed en ökad inkomst för hushåll med barn. Till följd av tilläggsbidraget försvinner behovet av kompletterande ekonomiskt bistånd bland samtliga typhushåll med barn förutom hushåll bestående av sammanboende med tre barn (typfall 6). I tabell 7.17 redovisas de beräknade inkomsterna per månad för ensamstående respektive sammanboende med barn under 2024 när hänsyn tas till den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer.

Tabell 7.17 Beräknade inkomster per månad för hushåll med barn 2024 vid tilläggsbidrag inom bostadsbidraget till barnfamiljer

Avser hushållsmedlemmar som deltar på heltid i etableringsprogrammet

	Ensamstående med två barn (2 och 6 år)	Ensamstående med tre barn (7, 11, 15 år)	Sammanboende med två barn (2 och 6 år)	Sammanboende med tre barn (7, 11, 15 år)
Etableringsersättning	6 780	6 780	13 550	13 550
Etableringstillägg	1 600	3 000	1 600	3 800
Barnbidrag	2 650	4 480	2 650	4 480
Underhållsstöd	3 350	5 870		
Bostadsbidrag	5 900	7 300	5 600	7 000
Summa inkomster	20 270	27 430	23 400	28 830
Ekonomiskt bistånd	0	0	0	6 300
Barnomsorgsavgift	0	0	0	0
Disponibel inkomst	20 270	27 430	23 400	35 130

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. För hushåll med sammanboende avses inkomster när båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

7.2.5 Sammanfattande diskussion

De typfall som redovisats ovan visar att de ekonomiska incitamenten att börja arbeta heltid bland deltagarna i etableringsprogrammet varierar beroende på vilken typ av hushåll som de tillhör. Hushåll utan barn, både ensamstående och sammanboende, har både lägst ersättningsgrad vid deltagande i etableringsprogrammet och lägst tröskel-

effekt till att börja arbeta. Det innebär att de ekonomiska incitamenten att börja arbeta är störst för dessa hushåll.

Hushåll med hemmavarande barn har lägre ekonomiska incitament att börja arbeta eftersom individen förlorar en större andel av sin inkomst när han eller hon börjar arbeta jämfört med vad som är fallet bland hushåll utan barn. Marginaleffekten¹⁶ av bostadsbidraget är en viktig förklaring. Hushåll med barn får lägre bostadsbidrag eller blir helt och hållet av med bostadsbidraget när en eller båda partner börjar arbeta heltid.

Är då incitamenten att börja arbeta svagare eller starkare för deltagare i etableringsprogrammet jämfört med andra grupper av arbetslösa? I tabell 7.18 nedan redovisas hur de ekonomiska incitamenten att börja arbeta heltid bland deltagare i etableringsprogrammet förhåller sig till de ekonomiska incitamenten att börja arbeta för arbetslösa som har kvalificerat sig till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. I beräkningarna antas att de som är arbetslösa arbetar inom samma yrkesgrupper som de som lämnar etableringsprogrammet. De antas även ha en inkomstgrundad ersättning som baserar sig på en månadslön på 27 000 kronor.

För hushåll utan barn är de ekonomiska incitamenten att börja arbeta större bland dem som deltar i etableringsprogrammet än bland arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Detta beror bland annat på att ersättningen från a-kassan är betydligt högre än de ersättningar som utgår vid deltagande i etableringsprogrammet.

Även i hushåll med barn är de ekonomiska incitamenten att börja arbeta generellt sett större för nyanlända i etableringsprogrammet jämfört arbetslösa med a-kassa. Men skillnaderna mellan de två grupperna är inte lika stora som för hushåll utan barn, eftersom de olika familjestöden utgör en större andel av den disponibla inkomsten för barnhushåll med låga inkomster, oavsett om de är nyanlända eller inte. Hushåll där föräldrarna deltar i etableringsprogrammet kompenseras dock i större utsträckning genom kompletterande försörjningsstöd. Etableringstillägget för barnen bidrar också till viss del till att minska skillnaden i inkomst mellan grupperna.

¹⁶ Begreppet marginaleffekt förklaras i avsnitt 2.5 och 6.5.

Tabell 7.18 Översikt av ekonomiskt utbyte av att arbeta heltid i olika situationer och för olika hushållstyper 2024

	Etableringsprogrammet		Inkomstbaserad a-kassa	
	Tröskel-effekt	Ersättnings-grad	Tröskel-effekt	Ersättnings-grad
Ensamstående				
Ensamstående utan barn	62	52	76	69
Ensamstående med två yngre barn	74	75	81	82
Ensamstående med tre barn	83	86	81	84
Sammanboende				
Sammanboende utan barn				
Ingen arbetar – en börjar	58	60	75	82
En arbetar – andra börjar	45	66	75	85
Sammanboende med två yngre barn				
Ingen arbetar – en börjar	76	79	76	83
En arbetar – andra börjar	55	72	77	86
Sammanboende med tre barn				
Ingen arbetar – en börjar	78	86	76	84
En arbetar – andra börjar	82	89	76	86

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

I samband med etableringsreformen utformades ersättningarna till deltagare i etableringsinsatser på ett sådant sätt att ett regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd skulle undvikas (se avsnitt 6.2.3). Ersättningarna har dock inte justerats för pris- och kostnadsökningar sedan de infördes 2010. De redovisade typfallen visar att det för samtliga hushållstyper finns behov av kompletterande försörjningsstöd i de fall där de vuxna i hushållet deltar på heltid i etableringsprogrammet. Det är enbart i vissa hushåll där den ena partnern jobbar heltid som hushållets samlade inkomster är högre än gränsen för försörjningsstöd.

I vissa hushåll är de ekonomiska incitamenten till arbete i dag mycket låga. Bland annat i typfallet bestående av två sammanboende med tre äldre barn finns endast mycket svaga ekonomiska incitament att börja arbeta, förutom om individerna redan haft ekonomiskt bistånd under sex månader och därmed kvalificerar sig för jobbstimulansen i försörjningsstödet.

7.3 Marginaleffekter vid arbete vid sidan av programmet

7.3.1 Mått på ekonomiskt utbyte av att utöka arbetstiden

I det föregående avsnittet redovisades det ekonomiska utbytet av att gå från att delta i etableringsprogrammet på heltid till att arbeta. I detta avsnitt redovisas i stället det ekonomiska utbytet för en individ av att arbeta parallellt med att han eller hon deltar på heltid i etableringsprogrammet. Som mått på det ekonomiska utbytet av att arbeta används margineffekten.

Marginaleffekten anger hur stor del av en löneökning som individen inte får behålla när denne ökar sin löneinkomst på marginalen. Ju högre margineffekten är desto sämre blir det ekonomiska utbytet av att arbeta. Vid en margineffekt på 0 procent behåller individen hela ökningen i löneinkomsten och vid en margineffekt på 100 procent behåller individen inte någon del av den ökade löneinkomsten. Skillnaden mellan margineffekt och måttet tröskeffekt, som användes i föregående avsnitt, är alltså att margineffekten beskriver vad som händer med den disponibla inkomsten vid en mindre löneökning, medan tröskeffekten beskriver effekten av ett kliv till eller från arbete.

Redovisningen av det ekonomiska utbytet för individer att arbeta parallellt med att de deltar i etableringsprogrammet görs för samma hushållstyper som i avsnitt 7.2.

7.3.2 Förutsättningar för beräkningarna

I beräkningarna antas att de individer som får kompletterande försörjningsstöd omfattas av jobbstimulansen i försörjningsstödet. Hushåll med sammanlagda inkomster efter skatt som är lägre än riksnormen för försörjningsstöd för den aktuella hushållstypen plus den faktiska boendekostnaden antas ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd. Hushåll som är berättigade till ekonomiskt bistånd har förutom kompletterande försörjningsstöd upp till riksnormen möjlighet att få ersättning för skäligena kostnader för vissa andra behov. Hushållen antas i beräkningarna kunna få ersättning för boendekostnader, hushållsel, hemförsäkring samt arbetsresor. Ersättningen för arbets-

resor antas uppgå till 600 kronor per månad för dem som deltar i etableringsprogrammet.

För en mer detaljerad beskrivning av de antaganden som görs vad gäller ersättningar från de sociala trygghetssystemen, skattesatser och barnomsorgsavgift hänvisas till avsnitt 7.2.2.

7.3.3 Ekonomiskt utbyte av att utöka arbetstiden för olika hushållstyper

Typfall 1: Ensamstående utan barn

Ensamstående utan barn som deltar på heltid i etableringsprogrammet beräknas vara i behov av kompletterande försörjningsstöd för att klara av sin försörjning (se tabell 7.3). Om individen inte har någon arbetsinkomst beräknas behovet av kompletterande försörjningsstöd uppgå till 1 280 kronor per månad. Om individen börjar arbeta och får en arbetsinkomst på 1 000 kronor per månad¹⁷ kommer det ekonomiska biståndet att minska med 750 kronor, vilket innebär att margineffekten uppgår till 75 procent. Individen har då kvar 530 kronor i kompletterande försörjningsstöd. Om individen utökar sin arbetsinkomst med ytterligare 1 000 kronor och därmed får en löneinkomst på 2 000 kronor försvinner hela det ekonomiska biståndet, vilket innebär en margineffekt på 53 procent.

Vid arbetsinkomster på 3 000 kronor och uppåt börjar individen betala inkomstskatt. Nivån på inkomstskatten beror på hur hög löneinkomst som individen har. Margineffekten uppgår till 8–11 procent för löneinkomster inom intervallet 4 000–7 000 kronor per månad och ökar sedan successivt. Vid en arbetsinkomst på 8 000–15 000 kronor uppgår margineffekten till runt 20 procent. Med tanke på att individen deltar på heltid i etableringsprogrammet är det inte sannolikt att individen kommer att kunna komma upp i högre löneinkomster än så.¹⁸

Margineffekten är därmed särskilt hög om individen enbart arbetar några få timmar per månad och kommer upp i löneinkomster understigande 3 000 kronor. Vid dessa inkomster försvinner stora delar

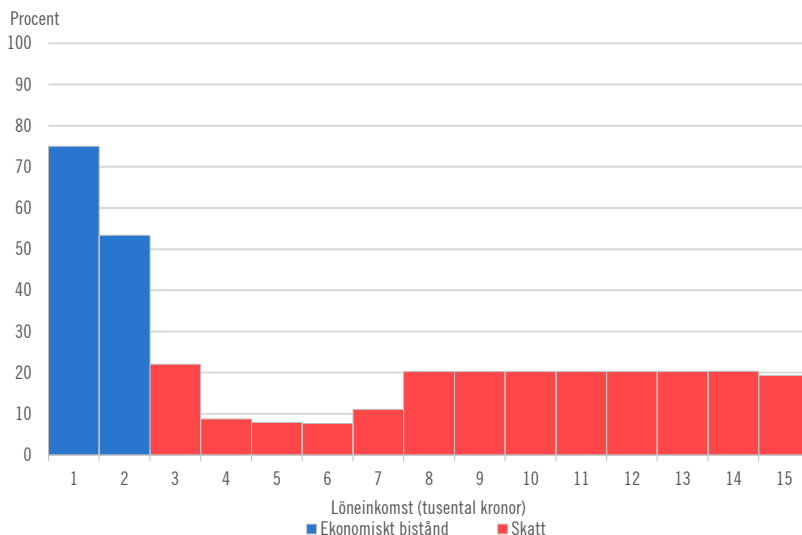
¹⁷ En arbetsinkomst på 1 000 kronor per månad motsvarar ungefär sex timmars arbete per månad om individen arbetar i något av de vanligaste yrkena för individer som lämnar etableringsprogrammet, se lista på yrken i avsnitt 7.2.2.

¹⁸ Om individen arbetar 16 timmar varje helg och kommer upp i en total arbetstid på 65 timmar per månad får individen (vid en timlön på 160 kronor) en löneinkomst på cirka 10 000 kronor per månad. 160 kronor per timme motsvarar en månadslön på 27 000 kronor, vilket är den månadslön som en heltidsarbetande antas få, se avsnitt 7.2.2.

av det ekonomiska biståndet när arbetsinkomsten ökar och det ekonomiska utbytet av arbete är därmed litet. Vid högre arbetsinkomster kommer det ekonomiska utbytet vara betydligt högre eftersom margineffekterna då ligger på väsentligt lägre nivåer och endast består av den skatt som utgår på löneinkomsterna.

Figur 7.6 Margineffekter av att öka löneinkomsten för ensamstående utan barn som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent

Löneinkomster mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad



Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Typfall 2: Ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år)

Hushåll bestående av en ensamstående med två barn i åldern två respektive sex år har behov av kompletterande försörjningsstöd uppgående till 2 380 kronor per månad om individen deltar på heltid i etableringsprogrammet och saknar arbetsinkomster (se tabell 7.5). Figur 7.7 nedan visar hur stora margineffekterna blir om individen väljer att arbeta parallellt med att han eller hon deltar i etableringsprogrammet. Om individen börjar arbeta och får en arbetsinkomst på 1 000 kronor per månad minskar det ekonomiska biståndet med 710 kronor och individen får dessutom betala en barnomsorgsavgift på cirka 40 kronor per månad. Den samlade margineffekten uppgår

då till 75 procent. Om individen utökar sin arbetsinkomst med ytterligare 1 000 kronor per månad försvinner resterande ekonomiskt bistånd på 1 670 kronor och barnomsorgsavgiften höjs till cirka 80 kronor per månad. Den samlade marginaleffekten av att öka arbetsinkomsten från 1 000 till 2 000 kronor per månad uppgår därmed till 171 procent.

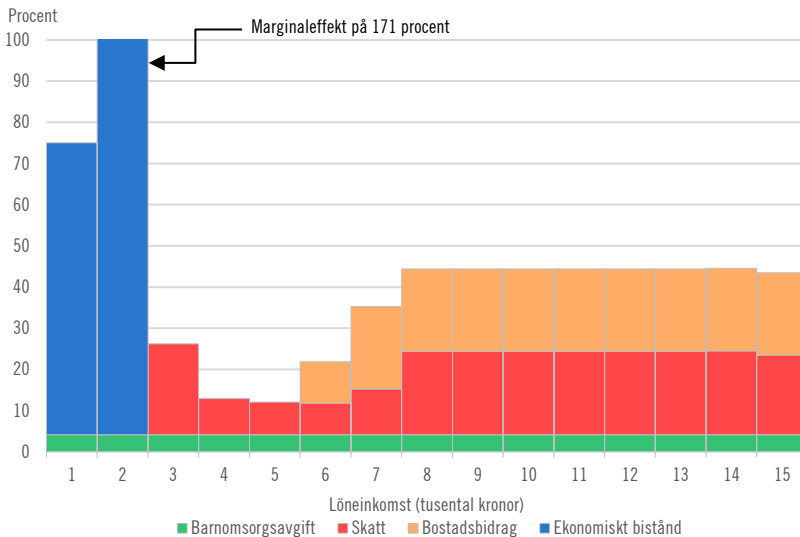
Att marginaleffekten överstiger 100 procent innebär att individen får en lägre disponibel inkomst när han eller hon arbetar mer inom ett inkomstintervall. Anledningen till att marginaleffekten överstiger 100 procent är att vi antagit att hushåll som beviljas kompletterande försörjningsstöd inte bara får ersättning upp till riksnormen utan även för skäligena kostnader för vissa andra behov (hushållsel, hemförsäkring och resor med kollektivtrafik). När individen inte är berättigad till kompletterande försörjningsstöd försvinner även den del av biståndet som ska täcka skäligena kostnader för vissa andra behov.

Marginaleffekten är betydligt lägre vid arbetsinkomster på 3 000 kronor och uppåt när hushållet inte längre är berättigat till kompletterande försörjningsstöd. Vid en arbetsinkomst på 3 000 kronor börjar individen betala inkomstskatt. Nivån på inkomstskatten är densamma oavsett hushållstyp, vilket innebär att marginaleffekten av skatt på arbetsinkomsterna blir densamma som i hushåll med ensamstående utan barn (typfall 1).

Barnfamiljer har möjlighet att få bostadsbidrag. Hushållet får här behålla hela bostadsbidraget på 4 200 kronor upp till en arbetsinkomst på 5 000 kronor per månad. Bostadsbidraget är inkomstprövat och om arbetsinkomsten ökar till 6 000 kronor per månad minskar bidraget med 100 kronor. För varje ytterligare ökning av arbetsinkomsten med 1 000 kronor per månad minskar bostadsbidraget med 200 kronor. För varje ökning av arbetsinkomsten med 1 000 kronor ökar barnomsorgsavgiften med cirka 40 kronor per månad. Den sammanlagda marginaleffekten ökar gradvis med stigande arbetsinkomster och ligger på 44 procent vid arbetsinkomster mellan 8 000 och 15 000 kronor per månad.

Figur 7.7 Marginaleffekter av att öka löneinkomsten för ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år) som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent

Löneinkomster mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad



Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Typfall 3: Ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år)

Hushåll bestående av en ensamstående med tre barn i åldern sju, elva respektive femton år har behov av kompletterande försörjningsstöd som uppgår till 3 460 kronor per månad om individen deltar på heltid i etableringsprogrammet och saknar arbetsinkomster (se tabell 7.7). Om individen börjar arbeta vid sidan av etableringsprogrammet och har en löneinkomst på 1 000 kronor per månad trappas det ekonomiska biståndet ned med 720 kronor och individen betalar då även en barnomsorgsavgift på 30 kronor per månad, dvs. den sammanlagda margineffekten uppgår till 75 procent. Margineffekten uppgår till 75 procent även när löneinkomsten ökar ytterligare till 2 000 kronor per månad.

Vid en löneinkomst på 3 000 kronor är hushållet inte längre berättigat till ekonomiskt bistånd och förlorar då de 2 025 kronor som betalades ut vid en arbetsinkomst på 2 000 kronor. Individen börjar då även betala inkomstskatt och den sammanlagda margineffekten av att öka arbetsinkomsten från 2 000 till 3 000 kronor uppgår till

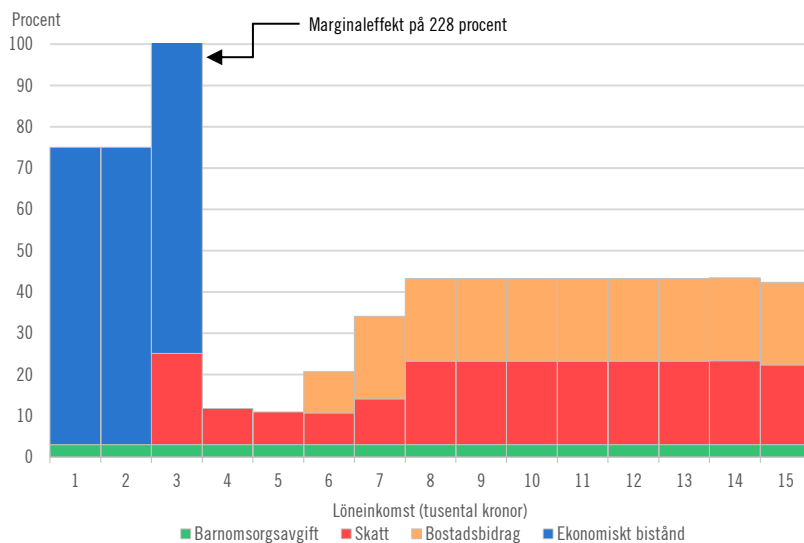
228 procent. Detta innebär att det inte lönar sig för individen att öka sin löneinkomst till 3 000 kronor.

Vid löneinkomster på 4 000–5 000 kronor per månad uppgår margineffekten till 11–12 procent och består av den extra inkomstskatt och barnomsorgsavgift som individen betalar. Vid arbetsinkomster överstigande 6 000 kronor per månad börjar bostadsbidraget trappas ned, vilket leder till en ökad margineffekt. Vid en löneinkomst mellan 8 000 och 15 000 kronor per månad är margineffekten runt 43 procent.

Sammantaget innebär detta att individen behöver komma upp i en löneinkomst på 5 000 kronor eller mer per månad för att det rent ekonomiskt ska bli lönsamt att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet.

Figur 7.8 Margineffekter av att öka löneinkomsten för ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år) som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent

Löneinkomster mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad



Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Typfall 4: Sammanboende utan barn

När det gäller hushåll med sammanboende påverkas det ekonomiska utbytet av att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet av vad båda partner har för inkomster. I figur 7.9 visas margineffekterna av att

öka löneinkomsten i hushåll där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och där den ena partnern arbetar vid sidan av.

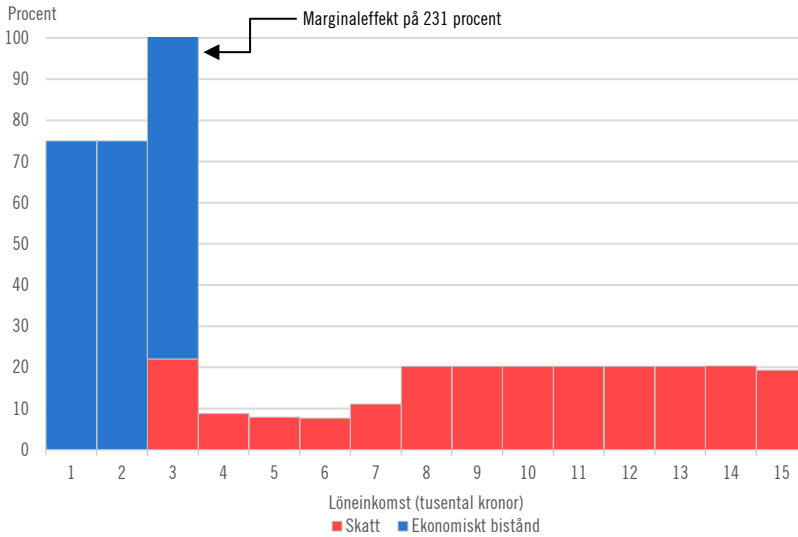
När båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och ingen av dem arbetar vid sidan av har hushållet varje månad behov av kompletterande försörjningsstöd uppgående till 3 460 kronor. Hushållets disponibla inkomst blir då 17 140 kronor (se tabell 7.9). Om ena partnern börjar arbeta vid sidan av och får en inkomst av arbete på upp till 2 000 kronor per månad kommer det ekonomiska biståndet att trappas ned med 75 procent av inkomstökningen.

Vid en arbetsinkomst på 3 000 kronor per månad är hushållet inte längre berättigat till ekonomiskt bistånd. Individen som arbetar får då även betala inkomstskatt. Marginaleffekten av att individen ökar sin arbetsinkomst från 2 000 till 3 000 kronor uppgår till 231 procent och hushållet får i detta läge en lägre disponibel inkomst (16 330 kronor) än om individen inte arbetade alls.

Det är först vid arbetsinkomster på 4 000 kronor eller mer per månad som det blir ett större ekonomiskt utbyte av att en partner arbetar vid sidan av etableringsprogrammet. Marginaleffekten ligger mellan 8 och 11 procent för inkomster på 4 000–7 000 kronor per månad och ökar sedan till cirka 20 procent på extra inkomster upp till 15 000 kronor per månad.

Figur 7.9 Marginaleffekter av att öka löneinkomsten för sammanboende utan barn där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och där ena partnern arbetar vid sidan av, 2024. Procent

Löneinkomster mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad

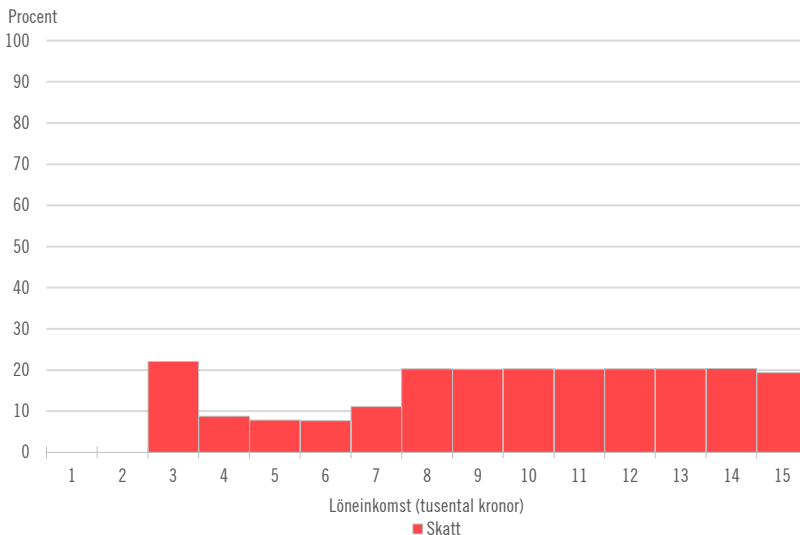


Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

I figur 7.10 nedan visas hur stora margineffekterna är av att öka löneinkomsten i hushåll med sammanboende utan barn där ena partnern arbetar heltid och där den andra partnern deltar i etableringsprogrammet på heltid. Om den person som deltar i etableringsprogrammet arbetar vid sidan av och har en löneinkomst på upp till 2 000 kronor per månad får hushållet behålla hela detta belopp. Anledningen till detta är att hushållet inte är i behov av något ekonomiskt bistånd i utgångsläget och att det inte utgår någon skatt på löner inom detta intervall. Om individen i stället har en löneinkomst på 3 000 kronor eller mer beskattas en del av den extra löneinkomsten. Vid löneinkomster på 4 000–7 000 kronor ligger margineffekten på 8–11 procent och den ökar till cirka 20 procent vid löneinkomster på 8 000–15 000 kronor.

Figur 7.10 Marginaleffekter av att öka löneinkomsten för sammanboende utan barn där ena partnern arbetar heltid och den andra partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet och arbetar vid sidan av, 2024. Procent

Löneinkomst mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad för den partner som deltar i etableringsprogrammet på heltid



Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Typfall 5: Sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år)

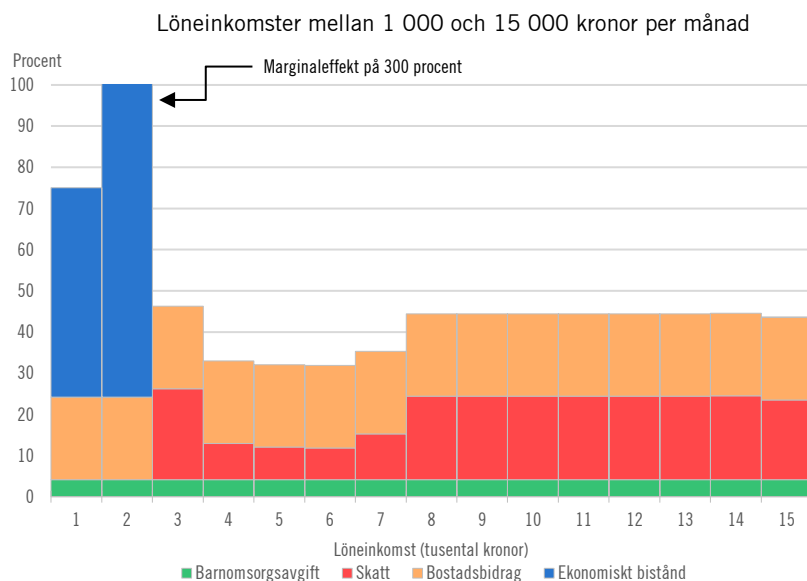
Hushåll bestående av sammanboende med två barn i åldern två respektive sex år har behov av kompletterande försörjningsstöd om båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och helt saknar arbetsinkomster. Om hushållet ansöker om och blir beviljat ekonomiskt bistånd har hushållet en disponibel inkomst på 25 070 kronor per månad (se tabell 7.11).

Figur 7.11 nedan visar vilka margineffekter som uppkommer om ena partnern börjar arbeta vid sidan av etableringsprogrammet. Om den person som arbetar får en löneinkomst på 1 000 kronor per månad kommer 75 procent av denna extrainkomst att försvinna i minskat ekonomiskt bistånd, minskat bostadsbidrag och ökad barnomsorgsavgift. Om personen ökar sin löneinkomst till 2 000 kronor är margineffekten för de extra tusen kronorna 300 procent. Den höga margineffekten beror på att hushållet i det läget inte längre är

berättigat till något ekonomiskt bistånd.¹⁹ Den högre arbetsinkomsten innebär dessutom att bostadsbidraget trappas ner ytterligare och att barnomsorgsavgiften blir högre.

De höga margineffekterna vid löner upp till 2 000 kronor per månad innebär att det inte lönar sig att enbart arbeta ett fåtal timmar vid sidan av, det blir till och med så att hushållets disponibla inkomst blir lägre. Det är först vid löneinkomster på 5 000 kronor eller mer per månad som hushållets disponibla inkomst kommer att öka som en följd av att individen arbetar. Margineffekten på löneinkomster på 5 000–7 000 kronor ligger på cirka 33 procent och ökar till 44 procent på inkomster inom intervallet 8 000–15 000 kronor per månad.

Figur 7.11 Margineffekter av att öka löneinkomsten för sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år) där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och där ena partnern arbetar vid sidan av, 2024. Procent



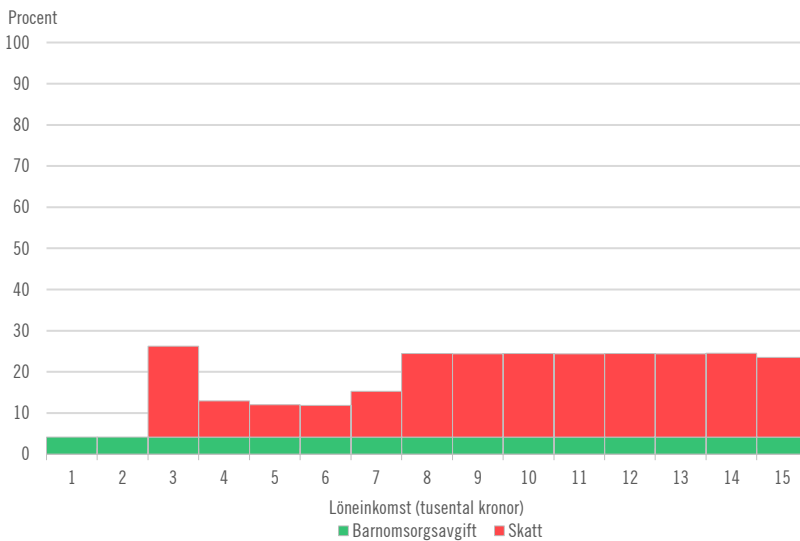
Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

¹⁹ Vid en arbetsinkomst på 1 000 kronor kan hushållet få 2 760 kronor i kompletterande försörjningsstöd. Vid en arbetsinkomst på 2 000 kronor uppgår margineffekten av det ekonomiska biståndet därmed till 276 procent.

I figur 7.12 illustreras margineffekterna av ökade löneinkomster om ena partnern arbetar heltid och den andra partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet. Hushållet kommer att få ett stort ekonomiskt utbyte av att den person som är kvar i etableringsprogrammet arbetar vid sidan av. Margineffekten uppgår till 4 procent vid löneinkomster upp till 2 000 kronor per månad som en följd av att barnomsorgsavgiften ökar. Vid inkomster på 3 000 kronor eller mer per månad är margineffekterna högre, eftersom individen då även betalar inkomstskatt. För löneinkomster upp till 15 000 kronor per månad uppgår margineffekten till som mest 20 procent.

Figur 7.12 Margineffekter av att öka löneinkomsten för sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år) där ena partnern arbetar heltid och den andra partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet och arbetar vid sidan av, 2024. Procent

Löneinkomst mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad för den partner som deltar i etableringsprogrammet på heltid



Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

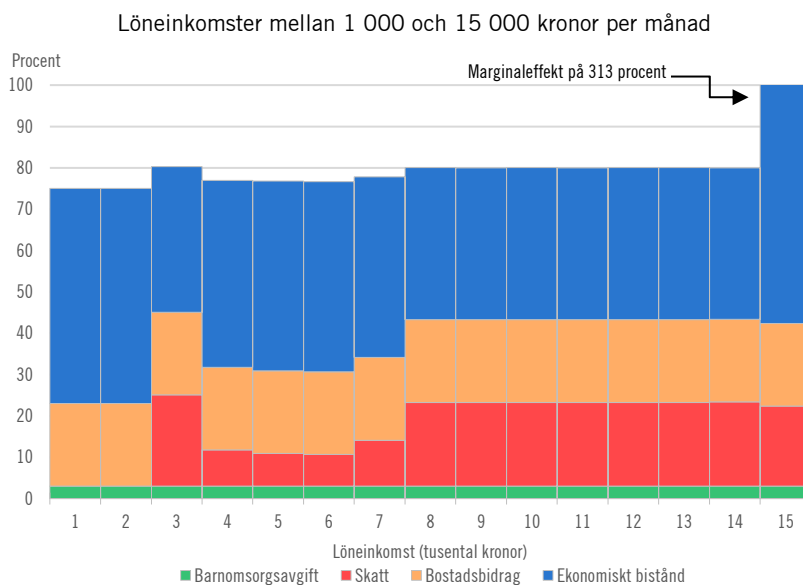
Typfall 6: Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år)

Hushåll som består av sammanboende med tre barn i åldern sju, elva respektive femton år, där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet, har behov av kompletterande försörjningsstöd på

8 480 kronor per månad om ingen av partnerna har någon arbetsinkomst vid sidan av (se tabell 7.14). För denna hushållstyp finns det endast mycket begränsade ekonomiska incitament för någon partner att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet.

Om en individ arbetar extra kommer 75 till 80 procent av löneinkomsten upp till 14 000 kronor att försvinna i form av minskat ekonomiskt bistånd, minskat bostadsbidrag, ökad inkomstskatt och höjd barnomsorgsavgift. Vid en löneinkomst på 15 000 kronor per månad är margineffekten 313 procent på de sista tusen kronorna. Den höga margineffekten beror på att hushållet inte längre är berättigat till ekonomiskt bistånd vid den inkomstnivån.

Figur 7.13 Margineffekter av att öka löneinkomsten för sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och där ena partnern arbetar vid sidan av, 2024. Procent



Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

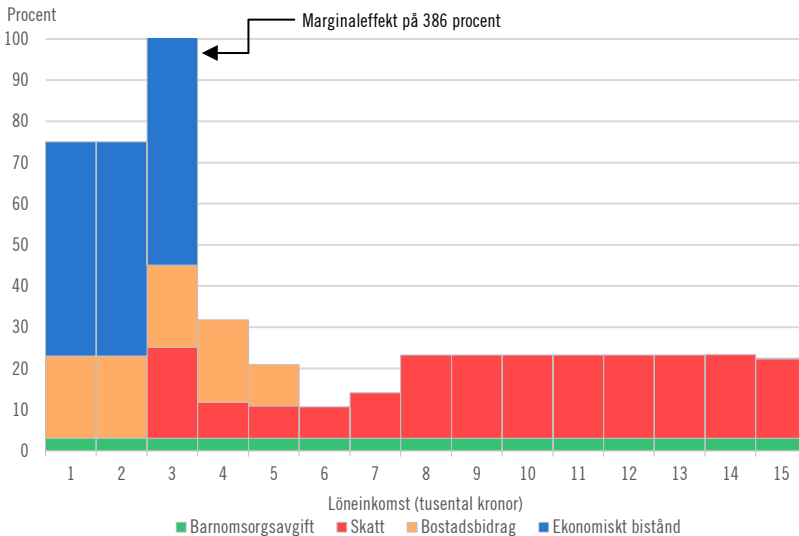
Även i det fall där den ena partnern arbetar heltid och den andra deltar på heltid i etableringsprogrammet kommer hushållet behöva kompletterande försörjningsstöd. I figur 7.14 visas margineffekten av att utöka arbetstiden och därmed löneinkomsten för den individ som är kvar i etableringsprogrammet.

Om individen har en löneinkomst på upp till 2 000 kronor per månad kommer 75 procent av lönen att försvinna i minskat ekonomiskt bistånd, minskat bostadsbidrag och ökad barnomsorgsavgift. Om individen ökar sin löneinkomst till 3 000 kronor uppgår margineffekten på de sista tusen kronorna till 341 procent. Den höga margineffekten beror främst på att hushållet inte längre kvalificerar sig för ekonomiskt bistånd. En del av margineffekten beror även på att individen börjar betala inkomstskatt och på att bostadsbidraget trappas ned ytterligare.

Margineffekten blir lägre på de delar av inkomsten som ligger mellan 5 000 och 15 000 kronor. För att hushållets disponibla inkomst ska öka jämfört med det läge där individen inte arbetade alls krävs att den som deltar i etableringsprogrammet får en löneinkomst på åtminstone 6 000 kronor per månad.

Figur 7.14 Margineffekter av att öka löneinkomsten för sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) där ena partnern arbetar heltid och den andra partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet och arbetar vid sidan av, 2024. Procent

Löneinkomst mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad för den partner som deltar i etableringsprogrammet på heltid



Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

7.3.4 Sammanfattande diskussion

De typfall som redovisats ovan visar att det för många hushållstyper endast finns begränsade ekonomiska incitament att arbeta vid sidan av deltagande i etableringsprogrammet. Marginaleffekterna vid arbete är generellt sett lägre i hushåll utan barn, dvs. det lönar sig bättre för dessa hushåll att arbeta extra under helgerna. Detta beror på att de i utgångsläget i lägre utsträckning är beroende av kompletterande försörjningsstöd för sin försörjning. När en hushållsmedlem börjar arbeta vid sidan av etableringsprogrammet får hushållet därmed behålla en större del av den tillkommande arbetsinkomsten. Vid låga arbetsinkomster är dock margineffekterna höga för samtliga typhushåll.

Hushåll med barn drabbas i större utsträckning av höga margineffekter när den eller de personer som deltar i etableringsprogrammet arbetar vid sidan av. Vid en ökad arbetsinkomst kommer det ekonomiska biståndet att minska, och margineffekten blir särskilt hög vid den inkomstnivå där det ekonomiska biståndet försvinner helt och hållet. Hushåll med barn har möjlighet att ansöka om bostadsbidrag. Bostadsbidraget är inkomstprövat och trappas ned när arbetsinkomsten ökar, vilket även det bidrar till de höga margineffekterna. Den totala margineffekten är i vissa hushåll så pass hög att det oavsett inkomst inte kommer att löna sig för individerna att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet.²⁰

7.4 Konsekvenser av att ta bort etableringstillägget

I detta avsnitt redovisas hur de ekonomiska incitamenten att börja arbeta respektive att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet förändras om etableringstillägget tas bort. Redovisningen sker utifrån samma hushållstyper som beskrivs i avsnitt 7.2.3.

Etableringstillägget betalas ut till deltagare i etableringsprogrammet som har hemmavarande barn. Det är därmed enbart hushållstyperna med hemmavarande barn som är relevanta att studera här. Fokus i avsnitt 7.4.1 ligger på att beskriva hur hushållens disponibla inkomster och de ekonomiska incitamenten att börja arbeta heltid påverkas om etableringstillägget tas bort. I avsnitt 7.4.2 redovisas därefter hur incitamenten att arbeta vid sidan av att delta i etableringsprogrammet på-

²⁰ Detta gäller åtminstone upp till en löneinkomst på 15 000 kronor per månad.

verkas om etableringstillägget tas bort. I avsnitt 7.4.3 sammanfattas konsekvenserna av att ta bort etableringstillägget för det ekonomiska utbytet av arbete.

7.4.1 Konsekvenser för incitamenten att börja arbeta

Ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år)

Ensamstående med två hemmavarande barn i åldern två respektive sex år är med nuvarande regelverk berättigade till 1 600 kronor i etableringstillägg för barnen (se tabell 7.5). Varken barnbidraget, underhållsstödet eller bostadsbidraget påverkas om etableringstillägget tas bort. Detta innebär att den sammanlagda inkomsten minskar med nivån på etableringstillägget, i detta fall 1 600 kronor. Ensamstående med två barn får därmed ut 16 970 kronor per månad jämfört med 18 570 kronor om etableringstillägget hade betalats ut. Både med och utan etableringstillägg är individen berättigad till kompletterande försörjningsstöd. Om etableringstillägget tas bort kommer hushållet därmed att ha behov av ökat ekonomiskt bistånd för att kompensera för inkomstbortfallet.

Detta innebär att varken den disponibla inkomsten eller de ekonomiska incitamenten att börja arbeta påverkas av förändringen. Individen blir dock beroende av att få större belopp i kompletterande försörjningsstöd för att klara av att försörja hushållet.

Tabell 7.19 Ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år) 2024.
Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet utifrån dagens regelverk och utifrån att etableringstillägget tas bort

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Dagens regelverk	Etableringstillägget tas bort
<i>Individen deltar i etableringsprogrammet</i>		
Summa inkomster	18 570	16 970
Ekonomiskt bistånd	2 380	3 980
Barnomsorgsavgift	0	0
Disponibel inkomst	20 950	20 950
<i>Individen börjar arbeta heltid</i>		
Ökad inkomst vid arbete	6 890	6 890
Tröskeeffekt (procent)	74	74
Ersättningsgrad (procent)	75	75

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyran för ensamstående med två barn är satt till 8 500 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 10 840 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år)

Ensamstående med tre hemmavarande barn i åldern sju, elva respektive femton år är utifrån nuvarande regelverk berättigade till 3 000 kronor i etableringstillägg (se tabell 7.7). På samma sätt som i fallet ovan påverkas varken barnbidraget, underhållsstödet eller bostadsbidraget av att etableringstillägget tas bort. Ensamstående med tre barn i de aktuella åldrarna får därmed en total inkomst på 22 330 kronor om etableringstillägget tas bort, vilket är en minskning med 3 000 kronor jämfört med vad som blir fallet med dagens regelverk. Även i detta fall har individen möjlighet att ansöka om ekonomiskt bistånd och, under förutsättning att det beviljas, kommer individen att kompenseras genom ett högre kompletterande försörjningsstöd. Det kompletterande försörjningsstödet ökar med 3 000 kronor till 6 460 kronor per månad. Detta innebär att den disponibla inkomsten inklusive ekonomiskt bistånd uppgår till 28 790 kronor per månad. Eftersom individen redan med etableringstillägg hade ekonomiskt bistånd så kommer de ekonomiska incitamenten att börja arbeta inte påverkas om etableringstillägget tas bort. Tröskeeffekten uppgår till 83 procent i båda fallen.

Tabell 7.20 Ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år) 2024.
Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet utifrån dagens regelverk och utifrån att etableringstillägget tas bort

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Dagens regelverk	Etableringstillägget tas bort
<i>Individen deltar i etableringsprogrammet</i>		
Summa inkomster	25 330	22 330
Ekonomiskt bistånd	3 460	6 460
Barnomsorgsavgift	0	0
Disponibel inkomst	28 790	28 790
<i>Individen börjar arbeta heltid</i>		
Ökad inkomst vid arbete	4 720	4 720
Tröskeffekt (procent)	83	83
Ersättningsgrad (procent)	86	86

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyran för ensamstående med tre barn är satt till 8 500 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 18 440 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år)

Hushåll bestående av sammanboende med två hemmavarande barn i åldern två respektive sex år är med dagens regelverk berättigade till 1 600 kronor i etableringstillägg för barnen (se tabell 7.11). Om etableringstillägget tas bort minskar hushållets inkomster med motsvarande belopp. Hushållet kan dock kompenseras för detta inkomstbortfall genom ekonomiskt bistånd, om det ansöker om och beviljas kompletterade försörjningsstöd. Den disponibla inkomsten kommer i sådana fall att uppgå till 25 070 kronor, vilket är samma nivå som med dagens regelverk.

Om en av partnerna börjar arbeta heltid beräknas hushållets disponibla inkomst öka med 6 500 kronor per månad i det fall då etableringstillägget tas bort. De ekonomiska incitamenten att börja arbeta väntas därmed vara på samma nivå som utifrån dagens regelverk.

**Tabell 7.21 Sammanboende med två barn (2 och 6 år) 2024.
Inkomster och ekonomiskt utbyte av att en partner
börjar arbeta heltid i hushåll där båda partner
deltar på heltid i etableringsprogrammet**

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Dagens regelverk	Etableringstillägget tas bort
<i>Båda partner deltar i etableringsprogrammet</i>		
Summa inkomster	21 800	20 200
Ekonomiskt bistånd	3 270	4 870
Barnomsorgsavgift	0	0
Disponibel inkomst	25 070	25 070
<i>Ena partnern börjar arbeta heltid</i>		
Ökad inkomst vid arbete	6 500	6 500
Tröskeeffekt (procent)	76	76
Ersättningsgrad (procent)	79	79

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende med två barn är satt till 8 500 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 14 120 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Om den andra partnern också börjar arbeta heltid kommer den disponibla inkomsten för hushållet att vara densamma i båda fallen och uppgå till 43 730 kronor efter barnomsorgsavgift. I och med att den disponibla inkomsten när ena partnern deltar i etableringsprogrammet och den andra arbetar heltid var lägre i det fall där etableringstillägget tagits bort blir de ekonomiska incitamenten för den andra partnern att börja arbeta högre än med dagens regelverk. Om den andra partnern också börjar arbeta ökar den disponibla inkomsten med 13 760 kronor jämfört med 12 160 kronor utifrån dagens regler.

Tröskeeffekten uppgår till 55 procent utifrån dagens regelverk, och minskar till 49 procent om etableringstillägget tas bort. Både med nuvarande regler och vid ett borttaget etableringstillägg finns det således starka ekonomiska incitament för den andra partnern att lämna etableringsprogrammet och börja arbeta.

Tabell 7.22 Sammanboende med två barn (2 och 6 år) 2024.
Inkomster och ekonomiskt utbyte av att ytterligare en partner arbetar heltid i hushåll där ena partnern deltar i etableringsprogrammet och den andre partnern arbetar heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Dagens regelverk	Etableringstillägget tas bort
<i>Ena partnern arbetar heltid</i>		
Summa inkomster	32 690	31 090
Ekonomiskt bistånd	0	0
Barnomsorgsavgift	-1 120	-1 120
Disponibel inkomst	31 570	29 970
<i>Den andra partnern börjar arbeta heltid</i>		
Ökad inkomst vid arbete	12 160	13 760
Tröskeeffekt (procent)	55	49
Ersättningsgrad (procent)	72	69

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende med två barn är satt till 8 500 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 14 120 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år)

Hushåll som består av sammanboende med tre barn i åldern sju, elva och femton år är med dagens regelverk berättigade till 3 800 kronor i etableringstillägg för barnen (se tabell 7.14). Om etableringstillägget tas bort minskar hushållets inkomster med samma belopp. Hushållet kommer då behöva kompenseras för detta inkomstbortfall genom utökat ekonomiskt bistånd. Den disponibla inkomsten uppgår då till 35 310 kronor om båda partner deltar i etableringsprogrammet, vilket är samma nivå som med dagens regelverk.

Om en av partnerna börjar arbeta heltid ökar hushållets disponibla inkomst med 5 950 kronor i det fall då etableringstillägget tas bort, under förutsättning att hushållet ansöker om och beviljas kompletterande försörjningsstöd.

Tabell 7.23 Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av att en partner börjar arbeta heltid i hushåll där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Dagens regelverk	Etableringstillägget tas bort
<i>Båda partner deltar i etableringsprogrammet</i>		
Summa inkomster	26 830	23 030
Ekonomiskt bistånd	8 480	12 280
Barnomsorgsavgift	0	0
Disponibel inkomst	35 310	35 310
<i>Ena partnern börjar arbeta heltid</i>		
Ökad inkomst vid arbete	5 950	5 950
Tröskeeffekt (procent)	78	78
Ersättningsgrad (procent)	86	86

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende med tre barn är satt till 10 900 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 21 960 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

Om den andra partnern börjar arbeta heltid ökar hushållets disponibla inkomst med 4 530 kronor i det fall då etableringstillägget tas bort. Detta förutsätter dock att hushållet ansöker om och beviljas kompletterande försörjningsstöd och att den andra partnern som börjar arbeta omfattas av jobbstimulansen.

Tabell 7.24 Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av att ytterligare en partner arbetar heltid i hushåll där ena partnern deltar i etableringsprogrammet och den andre partnern arbetar heltid

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Dagens regelverk	Etableringstillägget tas bort
<i>Ena partnern arbetar heltid</i>		
Summa inkomster	37 620	33 820
Ekonomiskt bistånd	4 450	8 250
Barnomsorgsavgift	-810	-810
Disponibel inkomst	41 260	41 260
<i>Den andra partnern börjar arbeta heltid</i>		
Ökad inkomst vid arbete	4 930	4 930
Tröskeffekt (procent)	82	82
Ersättningsgrad (procent)	89	89

Anm. Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyreskostnaden för sammanboende med tre barn är satt till 10 900 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 21 960 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

7.4.2 Konsekvenser för incitamenten att utöka sin arbetstid

I föregående avsnitt redovisades konsekvenserna av att ta bort etableringstillägget på de ekonomiska incitamenten att lämna etableringsprogrammet för arbete. I detta avsnitt redovisas i stället konsekvenserna för de ekonomiska incitamenten att arbeta vid sidan av deltagandet i etableringsprogrammet.

Ensamstående med två yngre barn (2 och 6 år)

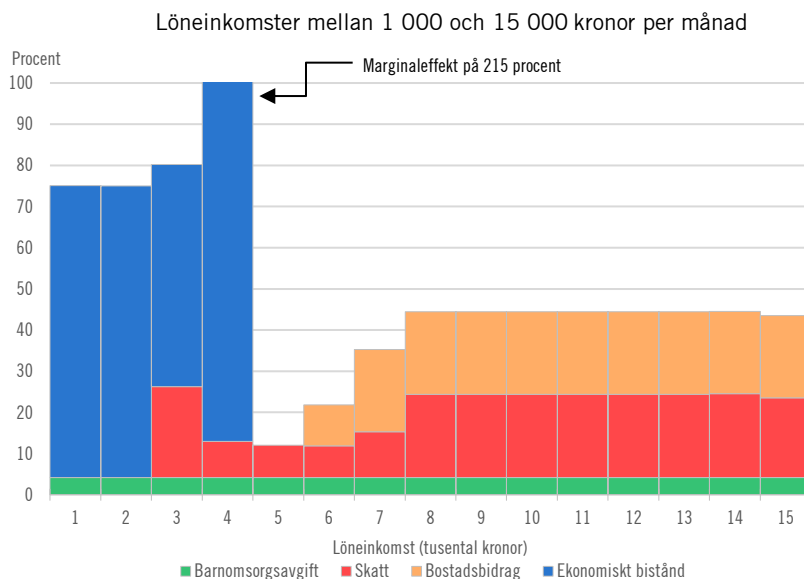
I figur 7.6 visades marginaleffekterna av arbete vid sidan av etableringsprogrammet utifrån dagens regelverk där etableringstillägg betalas ut till hushåll med barn. Ensamstående med två yngre barn i åldern två respektive sex år har i dagsläget behov av kompletterande försörjningsstöd på 2 380 kronor per månad om individen inte arbetar vid sidan av. Det kompletterande försörjningsstödet innebär att det i dag är höga marginaleffekter på de första 2 000 kronorna i arbetsinkomst per månad.

Figur 7.15 visar marginaleffekterna för arbete om etableringstillägget tas bort och individen kompenseras för detta genom ett högre

belopp i kompletterande försörjningsstöd. I detta fall får individen 3 980 kronor i kompletterande försörjningsstöd om hon eller han deltar på heltid i etableringsprogrammet och inte har ett arbete vid sidan av programmet.

Den högre nivån på försörjningsstödet leder till högre margineffekter vid arbete, dvs. det ekonomiska utbytet av att arbeta blir mindre om etableringstillägget tas bort. Individen drabbas i detta fall av höga margineffekter vid de 4 000 första kronorna i arbetsinkomst per månad. Hushållets disponibla inkomst ökar med endast 425 kronor per månad vid en arbetsinkomst på 5 000 kronor. Med dagens regelverk ökar den disponibla inkomsten i detta fall i stället med 2 025 kronor.

Figur 7.15 Margineffekter vid borttaget etableringstillägg av att öka löneinkomsten för ensamstående med två barn (2 och 6 år) som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent



Källa: Egna bearbetningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år)

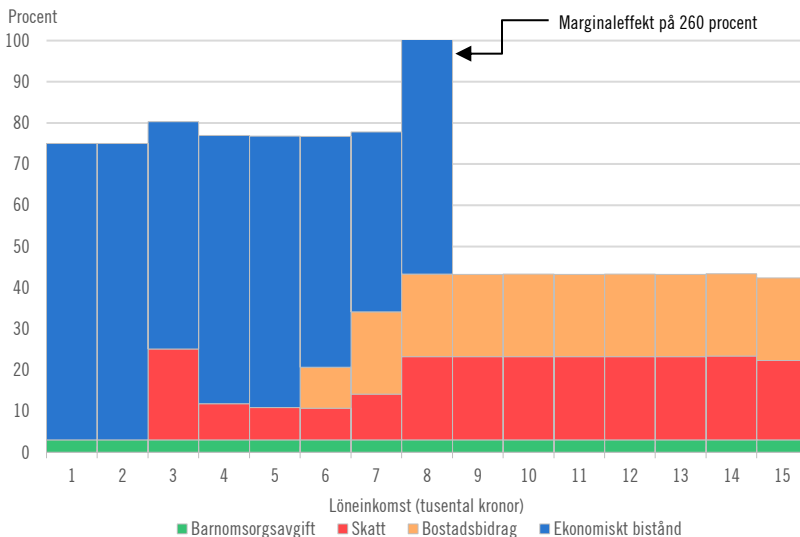
I figur 7.7 visades margineffekterna av att öka löneinkomsten för hushåll med en ensamstående med tre barn i åldern sju, elva och femton år utifrån dagens regelverk. I detta fall har hushållet behov av kompletterande försörjningsstöd på 3 460 kronor per månad om individen del-

tar på heltid och etableringstillägg betalas ut för de tre barnen. Om individen börjar arbeta vid sidan av etableringsprogrammet kommer margineffekterna vara höga på de 3 000 första kronorna i löneinkomst per månad.

I figur 7.16 nedan redovisas margineffekterna av ökade löneinkomster ifall etableringstillägget inte längre betalas ut. Om etableringstillägget tas bort kommer hushållets inkomster att minska och behovet av kompletterande försörjningsstöd ökar då till 6 480 kronor per månad. Det högre beloppet i ekonomiskt bistånd medför högre margineffekter vid arbete. Individen drabbas i detta fall av höga margineffekter vid de 8 000 första kronorna i arbetsinkomst per månad. Det ekonomiska utbytet av att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet blir därmed mycket begränsat. Hushållets disponibla inkomst ökar endast med 1 150 kronor om individen kommer upp i en löneinkomst på 10 000 kronor per månad. Med dagens regelverk ökar den disponibla inkomsten i stället med 4 150 kronor.

Figur 7.16 Margineffekter vid borttaget etableringstillägg av att öka löneinkomsten för ensamstående med tre barn (7, 11 och 15 år) som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent

Löneinkomster mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad



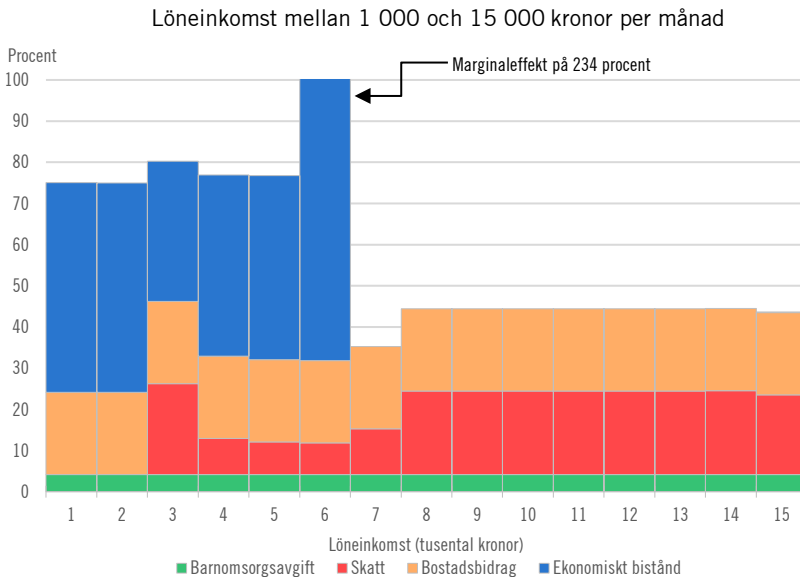
Källa: Egna bearbetningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år)

Hushåll som består av sammanboende med två barn i åldern två respektive sex år och där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet har, utifrån dagens regelverk, behov av kompletterande försörjningsstöd på 3 270 kronor. Om ena partnern börjar arbeta vid sidan av etableringsprogrammet uppstår höga margineffekter för de första 2 000 kronorna i arbetsinkomst, vilket visades i figur 7.11.

I figur 7.17 nedan visas margineffekterna som uppstår om etableringstillägget tas bort och ena partnern arbetar vid sidan av etableringsprogrammet. Om etableringstillägget tas bort ökar hushållets behov av ekonomiskt bistånd till 4 870 kronor per månad, vilket leder till högre margineffekter vid arbete. Margineffekterna är särskilt höga vid de första 6 000 kronorna i löneinkomst per månad. Det kommer därmed vara mindre lönsamt att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet om etableringstillägget tas bort.

Figur 7.17 Margineffekter vid borttaget etableringstillägg av att öka löneinkomsten för sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år) där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och där ena partnern arbetar vid sidan av, 2024. Procent

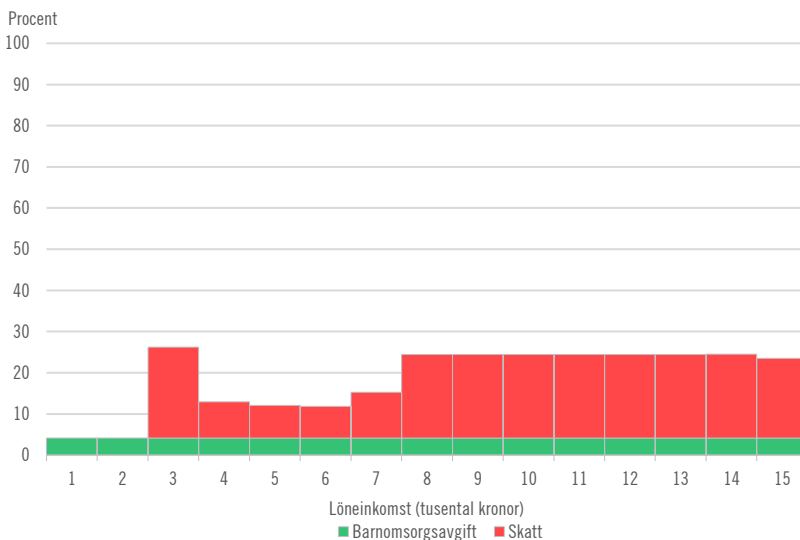


Källa: Egna bearbetningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Om ena partnern deltar i etableringsprogrammet på heltid och den andra partnern arbetar heltid har hushållet så pass höga inkomster att det varken är i behov av bostadsbidrag eller av kompletterande försörjningsstöd. Detta gäller både med dagens regelverk och om etableringstillägget tas bort. Figur 7.18 visar margineffekterna av arbete när den partner som deltar i etableringsprogrammet arbetar vid sidan av. I detta fall är margineffekterna vid arbete låga och det finns starka ekonomiska incitament för den som deltar i etableringsprogrammet att arbeta vid sidan av programmet.

Figur 7.18 Margineffekter vid borttaget etableringstillägg av att öka löneinkomsten för sammanboende med två yngre barn (2 och 6 år) där ena partnern arbetar heltid och den andra partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet och arbetar vid sidan av, 2024. Procent

Löneinkomst mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad för den partner som deltar i etableringsprogrammet på heltid



Källa: Egna bearbetningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år)

Med dagens regelverk finns endast begränsade ekonomiska incitament för sammanboende med tre barn i åldern sju, elva respektive femton år att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet. Om båda partner

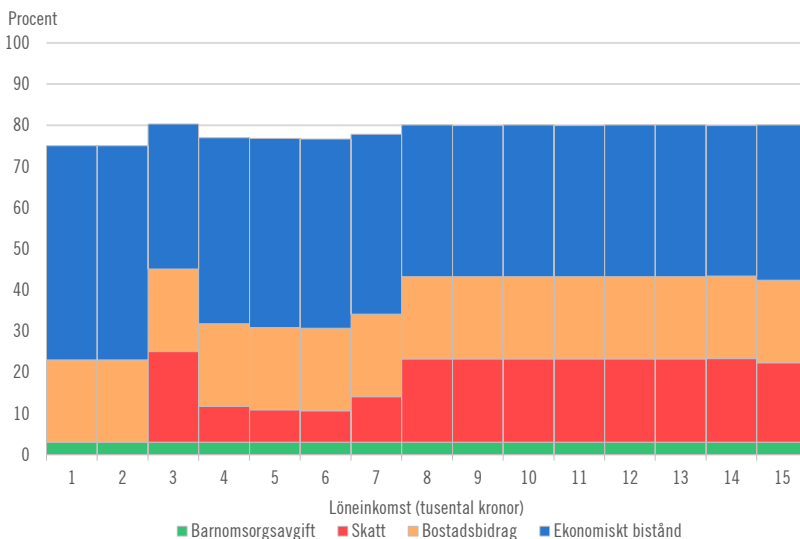
deltar på heltid i etableringsprogrammet har hushållet behov av kompletterande försörjningsstöd på 8 480 kronor per månad. I figur 7.13 visades att margineffekterna i det läget är mycket höga om ena partnern börjar arbeta vid sidan av. Detta gäller för inkomster ända upp till 15 000 kronor per månad.

Om etableringstillägget tas bort innebär det att hushållets inkomster minskar och att behovet av kompletterande försörjningsstöd ökar. Ifall båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och saknar arbetsinkomster ökar behovet av kompletterande försörjningsstöd till 12 280 kronor per månad (se tabell 7.22).

Jämfört med dagens regelverk påverkas inte de ekonomiska incitamenten att arbeta vid sidan av upp till en löneinkomst på 14 000 kronor per månad. På samma sätt som i dag försvinner mellan 75 och 80 procent av löneinkomsten i minskat ekonomiskt bistånd, minskat bostadsbidrag, inkomstskatt och höjd barnomsorgsavgift. Margineffekten vid en löneinkomst på 15 000 kronor per månad blir dock lägre ifall etableringstillägget tas bort. Margineffekten vid en ökning av löneinkomsten från 14 000 till 15 000 kronor skulle uppgå till 80 procent jämfört med över 300 procent i dag. Den höga margineffekten utifrån dagens regelverk beror på att det ekonomiska biståndet försvinner helt om den partner som arbetar vid sidan av får en löneinkomst på 15 000 kronor per månad. Om etableringstillägget tas bort försämras hushållets ekonomi och hushållet är då berättigat till ekonomiskt bistånd även vid en löneinkomst på 15 000 kronor.

Figur 7.19 Marginaleffekter vid borttaget etableringstillägg av att öka löneinkomsten för sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet och där ena partnern arbetar vid sidan av, 2024. Procent

Löneinkomst mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad



Källa: Egna bearbetningar utifrån FASIT 2022, SCB.

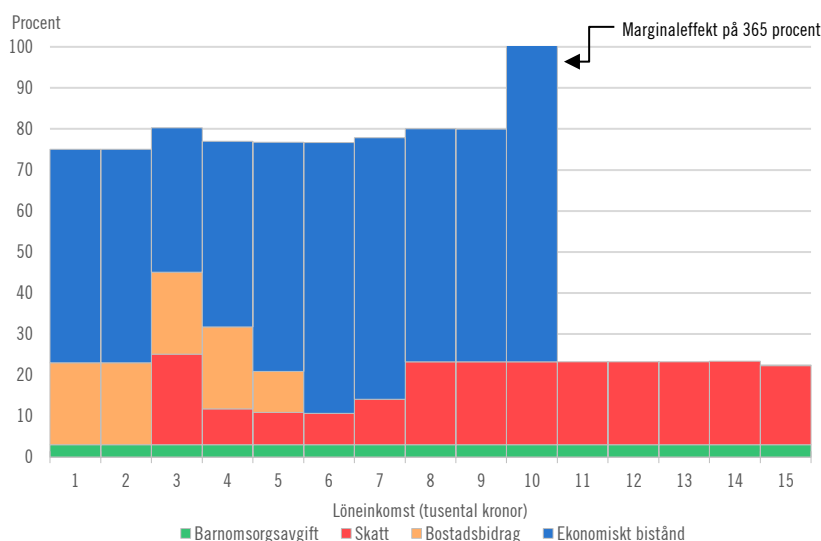
Med dagens regelverk har denna hushållstyp behov av kompletterande försörjningsstöd på 4 450 kronor per månad även när den ena partnern arbetar heltid och den andra partnern deltar i etableringsprogrammet på heltid. Figur 7.14 visade att detta innebär att det uppkommer höga margineffekter när den person som deltar i etableringsprogrammet arbetar vid sidan av och har en löneinkomst på upp till 3 000 kronor per månad.

Om etableringstillägget tas bort innebär detta att hushållets inkomster minskar och att behovet av ekonomiskt bistånd ökar till 8 250 kronor per månad. Konsekvensen blir att margineffekterna för att arbeta ökar för den individ som deltar i etableringsprogrammet. Figur 7.20 nedan visar margineffekterna som individen möter när han eller hon arbetar vid sidan av. Hushållets ökade behov av kompletterande försörjningsstöd innebär att margineffekterna vid arbete blir högre än i dag. Margineffekterna är mycket höga på löneinkomster ända upp till 10 000 kronor per månad, vilket innebär att de ekono-

miska incitamenten att arbeta extra är mycket små för den individ som befinner sig i etableringsprogrammet. Vid en löneinkomst på 10 000 kronor per månad får hushållet 630 kronor mindre i disponibel inkomst än om individen inte arbetade alls. Med dagens regelverk skulle den disponibla inkomsten i stället öka med 3 170 kronor per månad vid motsvarande löneinkomst.

Figur 7.20 Marginaleffekter vid borttaget etableringstillägg av att öka löneinkomsten för sammanboende med tre barn (7, 11 och 15 år) där ena partnern arbetar heltid och den andra partnern deltar på heltid i etableringsprogrammet och arbetar vid sidan av, 2024. Procent

Löneinkomst mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad för den partner som deltar i etableringsprogrammet på heltid



Källa: Egna bearbetningar utifrån FASIT 2022, SCB.

7.4.3 Sammanfattande diskussion

Om etableringstillägget tas bort innebär detta lägre inkomster för hushåll med hemmavarande barn. De flesta av dessa hushåll får i dagsläget kompletterande försörjningsstöd. Ett borttaget etableringstillägg skulle därmed innebära att deras behov av ekonomiskt bistånd ökar. Om hushållen ansöker om och beviljas kompletterande försörjningsstöd kommer de att kompenseras för detta inkomstbortfall genom högre belopp i ekonomiskt bistånd.

Ett borttaget etableringstillägg kan därmed inte väntas medföra ökade ekonomiska incitamenten att lämna etableringsprogrammet för arbete. Ett borttagande riskerar i stället att leda till att behovet av kompletterande försörjningsstöd ökar för många deltagare i programmet. Ett borttaget etableringstillägg skulle även medföra att vissa hushåll som tidigare inte behövt kompletterande försörjningsstöd, eller som tidigare valt att inte ansöka om försörjningsstöd, får en så pass försämrad ekonomi att de tvingas ansöka om ekonomiskt bistånd.

Om etableringstillägget tas bort skulle detta även medföra försämrade incitament att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet. Det ökade behovet av kompletterande försörjningsstöd leder till att margineffekterna vid arbete blir väsentligt högre för många hushåll. Detta innebär att det krävs att individen kommer upp i relativt höga arbetsinkomster varje månad för att det ska löna sig rent ekonomiskt för hushållet att individen arbetar.

Detta visar sammantaget att det finns en stor risk att ett borttaget etableringstillägg skulle leda till ett lägre arbetsutbud bland nyanlända som deltar i etableringsprogrammet. Individerna skulle då inte ha samma möjligheter som i dag att få in en fot på arbetsmarknaden och en arbetslivserfarenhet som är till nytta för framtida arbetsmöjligheter.

7.5 Konsekvenser av att ta bort bostadsersättningen

I detta avsnitt redovisas hur de ekonomiska incitamenten att börja arbeta respektive att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet förändras om bostadsersättningen tas bort. Bostadsersättningen betalas endast ut till ensamstående utan barn och redovisningen belyser därmed endast denna hushållstyp.

I avsnitt 7.5.1 beskrivs hur hushållets disponibla inkomst och de ekonomiska incitamenten att börja arbeta heltid påverkas om bostadsersättningen tas bort. I avsnitt 7.5.2 redovisas sedan hur de ekonomiska incitamenten av att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet påverkas om ersättningen tas bort. I avsnitt 7.5.3 sammanfattas konsekvenserna av att ta bort bostadsersättningen för det ekonomiska utbytet av arbete.

7.5.1 Konsekvenser för incitamenten att börja arbeta

Ensamstående utan barn som deltar på heltid i etableringsprogrammet är med dagens regelverk berättigade till etableringsersättning och bostadsersättning. Vid en hyra på 5 050 kronor per månad har individen möjlighet att få en bostadsersättning på 3 250 kronor. Detta innebär att inkomsten sammanlagt uppgår till 10 030 kronor per månad. I och med att inkomsten ligger under gränsen för försörjningsstöd är individen utöver detta berättigad till kompletterande försörjningsstöd på 1 280 kronor per månad (se avsnitt 7.2.3). Den disponibla inkomsten uppgår då till 11 310 kronor per månad.

Om bostadsersättningen tas bort innebär detta att individen endast får etableringsersättning på 6 780 kronor per månad. Individens behov av kompletterande försörjningsstöd kommer i detta fall att öka med de 3 250 kronor som individen förlorar om bostadsersättningen tas bort. Om individen ansöker om och beviljas ekonomiskt bistånd kommer hon eller han att fullt ut kompenseras för inkomstbortfallet. Individen får i sådana fall ut 4 530 kronor i kompletterande försörjningsstöd och får då samma disponibla inkomst som när bostadsersättningen betalades ut.

Detta innebär att de ekonomiska incitamenten att börja arbeta heltid inte påverkas. Tröskeeffekten för heltidsarbete kommer att uppgå till 62 procent, se tabell 7.25. I och med att individens disponibla inkomst inte påverkas av att bostadsersättningen tas bort kommer inte heller incitamenten att ta ett deltidsarbete att påverkas.

Tabell 7.25 Ensamstående utan barn 2024. Inkomster och ekonomiskt utbyte av arbete för de som deltar på heltid i etableringsprogrammet utifrån dagens regelverk och utifrån att bostadsersättningen tas bort

Beloppen uttrycks i kronor per månad

	Dagens regelverk	Bostadsersättningen tas bort
<i>Individen deltar i etableringsprogrammet</i>		
Summa inkomster	10 030	6 780
Ekonomiskt bistånd	1 280	4 530
Disponibel inkomst	11 310	11 310
<i>Individen börjar arbeta heltid</i>		
Ökad inkomst vid arbete	10 360	10 360
Tröskeffekt (procent)	62	62
Ersättningsgrad (procent)	52	52

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. Hyran för ensamstående utan barn är satt till 5 050 kronor. Riksnormen för försörjningsstöd för denna hushållstyp uppgår till 5 030 kronor.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

7.5.2 Konsekvenser för incitamenten att utöka sin arbetstid

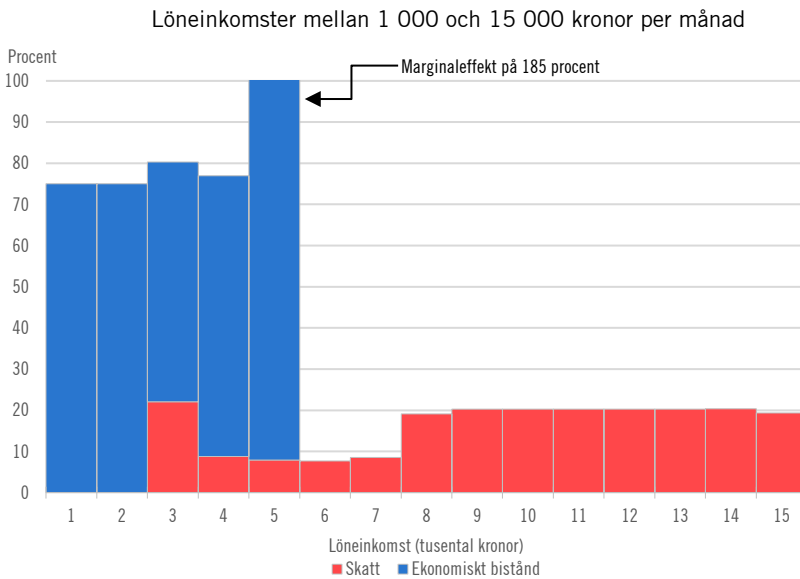
Med dagens regelverk är ensamstående utan barn som deltar i etableringsprogrammet berättigade till bostadsersättning. Vid en hyra på 5 050 kronor utgår bostadsersättning på 3 250 kronor. Om individen inte har några arbetsinkomster vid sidan av etableringsprogrammet är inkomsterna så pass låga att individen är berättigad till kompletterande försörjningsstöd på 1 280 kronor per månad. Om individen börjar arbeta vid sidan av etableringsprogrammet kommer margineffekten vara hög på de första 2 000 kronorna i arbetsinkomst per månad, vilket visades i figur 7.6. Den höga margineffekten beror på att det ekonomiska biståndet minskar när individen börjar arbeta. Vid arbetsinkomster på 3 000 kronor eller mer per månad består margineffekten endast av inkomstskatten och de ekonomiska incitamenten att arbeta blir större.

Om bostadsersättningen tas bort skulle behovet av kompletterande försörjningsstöd öka till 4 530 kronor per månad. Detta innebär ökade margineffekter för arbete vid sidan av etableringsprogrammet. På arbetsinkomster upp till cirka 5 000 kronor per månad kommer margineffekterna vara mycket höga som en följd av minskat ekonomiskt bistånd. Margineffekten på inkomster upp till 4 000 kronor per månad

uppgår då till mellan 75 och 80 procent. För den del av arbetsinkomsten som ligger mellan 4 000 och 5 000 kronor per månad uppgår margineffekten till 185 procent, vilket innebär att individen får en minskad disponibel inkomst om han eller hon utökar sitt arbetsutbud inom detta inkomstintervall.

De höga margineffekterna medför att en individ som arbetar vid sidan av etableringsprogrammet med en arbetsinkomst på 5 000 kronor endast skulle få 80 kronor mer i disponibel inkomst varje månad. Utifrån dagens regelverk hade den disponibla inkomsten i stället ökat med 3 330 kronor per månad.

Figur 7.21 Margineffekter vid borttagen bostadsersättning av att öka löneinkomsten för ensamstående utan barn som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Procent



Källa: Egna bearbetningar utifrån FASIT 2022, SCB.

7.5.3 Sammanfattande diskussion

Om bostadsersättningen tas bort kommer detta leda till negativa ekonomiska konsekvenser för ensamstående utan barn som deltar i etableringsprogrammet. Den enda ersättning som utgår om individen deltar i etableringsprogrammet på heltid är då etableringsersättningen på 6 780 kronor per månad. Individen har i det läget så pass låg in-

komst att han eller hon kommer behöva ansöka om kompletterande försörjningsstöd för att kunna klara sina utgifter för mat, boende och andra löpande utgifter.

Om individen ansöker om och beviljas kompletterande försörjningsstöd kommer individen att fullt ut kompenseras för den borttagna bostadsersättningen. I och med detta kommer individen kunna uppnå samma disponibla inkomst som i dag.

De ekonomiska incitamenten för individen att lämna etableringsprogrammet för arbete påverkas inte av att bostadsersättningen tas bort. Däremot skulle ensamstående utan barn drabbas av högre marginaleffekter om de arbetar vid sidan av etableringsprogrammet, eftersom de i större utsträckning än i dag blir beroende av kompletterande försörjningsstöd. Med dagens regelverk får individen behålla en större del av de extra arbetsinkomsterna. Om bostadsersättningen tas bort minskar således det ekonomiska utbytet av att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet.

8 Förändrade ersättningar till nyanlända i etableringsprogrammet

Den svenska välfärdsmodellen bygger i grunden på att de som kan arbeta ska arbeta. I det föregående kapitlet redovisas utredningens analys av de ekonomiska incitamenten att börja arbeta eller att utöka sin arbetstid för nyanlända som när de deltar i etableringsprogrammet får etableringsersättning, och i vissa fall etableringstillägg för barn eller bostadsersättning. I detta kapitel lämnas utredningens förslag till förändringar i regelverket för ersättningarna. Utgångspunkten är analysen i föregående kapitel.

Inledningsvis diskuteras i *avsnitt 8.1* varför deltagande i etableringsprogrammet är viktigt för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. I avsnittet pekar vi också på målkonflikter som behöver beaktas vid utformningen av ersättningarna.

I *avsnitt 8.2* redovisas sedan utredningens förslag till hur regelverket för ersättningarna bör förändras för att ge jämställda incitament och ökade drivkrafter att arbeta.

Enligt direktiven (dir. 2023:101, se bilaga 3) ska utredningen också, oavsett resultatet av analysen av ersättningarnas incitamentseffekter, lämna förslag på hur etableringstillägget för barn och bostadsersättningen kan avskaffas. Detta uppdrag redovisas i *avsnitt 8.3*.

8.1 Incitament att delta i etableringsinsatser som ökar möjligheterna till arbete

8.1.1 Kompetenskraven är höga på den svenska arbetsmarknaden

Syftet med etableringsreformen 2010 var att åstadkomma en snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar och deras anhöriga (se avsnitt 6.2). Genom etableringsprogrammet ska nyanlända kvinnor och män få tillgång till ett samordnat och individanpassat stöd som underlättar deras etablering i arbets- och samhällslivet. De flesta nyanlända har behov av att komplettera sin utbildning, lära sig svenska och tillägna sig kunskaper om det svenska samhället. Både språkträning och arbetsnära insatser som subventionerade anställningar, praktik, arbetsmarknadsutbildning och förstärkta förmedlingsinsatser har visat sig förbättra nyanländas möjligheter att komma in på arbetsmarknaden (se t.ex. Foged m.fl. 2024 och Dahlberg m.fl. 2023).

Som utredningen konstaterar i delbetänkandet (SOU 2024:12) förutsätter de flesta arbeten på den svenska arbetsmarknaden kvalifikationer på minst gymnasial nivå. Enligt Arbetsförmedlingen är utbildningsinsatser centrala för att både minska och förhindra långtidsarbetslöshet. Av dem som deltagit i etableringsinsatser sedan starten 2010 har varannan saknat utbildning motsvarande gymnasial nivå när de påbörjade sina etableringsinsatser (Arbetsförmedlingen 2021). För många av dessa personer är utbildningsinsatser en förutsättning för att nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Vidare är kunskaper i svenska språket av grundläggande betydelse både för individens möjligheter att få ett arbete och för att utbilda sig och för att han eller hon fullt ut ska kunna delta i samhällslivet (SOU 2024:12 avsnitt 6.4.2 och 6.4.3).

Det finns ett tydligt glapp mellan arbetsgivarnas höga krav på kvalifikationer och kunskaper i svenska och de genomsnittliga kvalifikationerna hos nyanlända som deltar i etableringsprogrammet. Detta glapp kan svårligen överbryggas enbart med stärkta ekonomiska incitament att börja arbeta. Som utredningen också framhåller i delbetänkandet är ökad sysselsättning och en varaktig förankring på arbetsmarknaden avgörande för att komma till rätta med de utmaningar som samhället står inför när det gäller integration och kompetensförsörjning. Att nyanlända genomgår etableringsprogrammet och deltar i

insatser som kan stärka deras ställning på arbetsmarknaden är således angeläget.

Jämförelser av arbetsmarknadsutfallen för nyanlända flyktingar i de skandinaviska länderna visar på att insatser som ger möjlighet till kompetenshöjning för deltagarna verkar vara fördelaktigt för att säkerställa att en större andel av de nyanlända ska lyckas etablera sig varaktigt på arbetsmarknaden (Hernes m.fl. 2022). Mot bakgrund av de svaga resultaten för nyanlända i Danmark jämfört med i Sverige och Norge drar forskarna också slutsatsen att Danmarks fokus på snabb övergång till arbete misslyckas på både kort och lång sikt.

I Sverige är det många som efter avslutad tid i etableringsprogrammet har ett fortsatt behov av insatser för att komma i arbete eller kunna påbörja reguljära studier. Utredningen har därför föreslagit att högst tiden med etableringsinsatser ska kunna förlängas med ytterligare tolv månader för nyanlända som sedan tidigare saknar en gymnasieutbildning (SOU 2023:24).

8.1.2 Vad betyder ekonomiska incitament för nyanlända invandrare?

De ekonomiska drivkrafterna till arbete har stärkts under de senaste decennierna, både generellt och för de med låga inkomster. Nordström Skans m.fl. (2017) visar att löneutvecklingen för de lägst avlönade (10:e percentilen) relativt riksnormen för ekonomiskt bistånd har varit mycket positiv sedan slutet av 1990-talet. Bilden är densamma om utvecklingen av de lägsta lönerna jämförs med de som har arbetslöshetsersättning. De ökade inkomstskillnaderna mellan de som har ett lågbetalt arbete och de som saknar arbete innebär att den ekonomiska betydelsen av att ha ett arbete är betydligt större i dag än för 20 år sedan. Forskarna drar slutsatsen att givet de nu tämligen starka incitamenten till arbete bör politikens inriktning framöver i stället ligga på att hantera inträdesbarriärerna för dem som vill arbeta, men som har svårt att hitta arbete.

Även Finanspolitiska rådet gör bedömningen att det i dagsläget lönar sig att arbeta för de allra flesta och att bristande incitament inte är huvudförklaringen till att människor inte arbetar. Att människor varaktigt står utan arbete beror till större del på bristande matchning av arbetsgivares behov och arbetstagares kvalifikationer, svag produktivitet i delar av arbetskraften samt otillräcklig information om

arbetssökandes kompetenser. Utifrån analysen gör rådet bedömningen att regeringens betoning av de ekonomiska incitamenten inte motsvarar problemets omfattning och att mer uppmärksamhet i stället bör ägnas åt problemen med matchning, bristande produktivitet och information (Finanspolitiska rådet 2024).

Införandet av etableringsersättningen bidrog till att öka det ekonomiska utbytet av arbete för många nyanlända flyktingar och deras anhöriga (Löfbom 2018). Jämfört med försörjningsstöd, som var vanligt före etableringsreformen 2010, innebär etableringsersättning generellt sett starkare ekonomiska drivkrafter till arbete. Det är därför bekymmersamt att det för samtliga hushållstyper i dag finns behov av kompletterande försörjningsstöd när de vuxna i hushållet deltar på heltid i etableringsprogrammet (se avsnitt 7.2). Denna negativa utveckling är en följd av att ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet inte har justerats för pris- och kostnadsökningar sedan de infördes. Det är enbart i vissa hushåll där den ena partnern arbetar heltid som hushållets samlade inkomster är högre än gränsen för försörjningsstöd.

De ekonomiska incitamenten att börja arbeta är trots detta fortfarande starkare för dem som deltar i etableringsprogrammet än för arbetslösa med arbetslöshetsersättning, i synnerhet för hushåll utan barn (se avsnitt 7.2.5). Hushållssammansättningen spelar en stor roll för det ekonomiska utbytet av arbete. Detta beror dels på att den egna inkomsten betyder relativt mindre om det finns andra inkomster i familjen, dels på de olika familjestöden som syftar till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Hushåll med barn drabbas bland annat av höga marginaleffekter när den eller de personer som deltar i etableringsprogrammet arbetar vid sidan av. Vid en ökad arbetsinkomst minskas det ekonomiska biståndet, och även det inkomstprövade bostadsbidraget trappas ned när arbetsinkomsten ökar. Den totala marginaleffekten är i vissa hushåll så pass hög att det oavsett inkomst inte lönar sig för individerna att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet (se avsnitt 7.3). Även detta problem är till stor del en följd av att ersättningarna för att delta i etableringsprogrammet har urholkats och att beroendet av ekonomiskt bistånd därför har ökat.

I en diskussion om utformningen av ersättningarna till nyanlända som deltar i etableringsinsatser måste man också anlägga ett bredare perspektiv än de kortsiktiga ekonomiska incitamenten att arbeta. Danska studier av effekterna av sänkta ersättningar till nyanlända flyk-

tingar visar på å ena sidan ökad sysselsättningsgrad och ökade arbetsinkomster men å andra sidan starkt minskat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och en kraftig inkomstminskning för berörda hushåll. De ökade ekonomiska drivkrafterna att arbeta hade minst effekt för grupper med svaga förutsättningar på arbetsmarknaden (Rosholm och Vejlin 2010; Andersen m.fl. 2012). De positiva sysselsättnings-effekterna för män visade sig dock vara kortsiktiga, efter fem år hade effekten försvunnit. Kvinnors utträde från arbetskraften kvarstod emellertid över tid (Andersen m.fl. 2019). Dessa resultat stöds också av en ny studie som följer utvecklingen över 15 år. Forskarna finner inte några positiva långsiktiga effekter på sysselsättning och inkomster av sänkta ersättningar till nyanlända flyktingar i Danmark (Foged m.fl. 2024).

Studier med längre uppföljningsperiod visar dessutom på oavsedda och oönskade effekter utanför arbetsmarknaden av de sänkta ersättningarna till nyanlända flyktingar i Danmark. Antalet egendomsbrott ökade bland både kvinnor och män, barnens deltagande i barnomsorg och förskola minskade, skolresultaten försämrades och tonårskriminaliteten ökade (Andersen m.fl. 2019). De försämrade skolresultaten ledde vidare till att färre fullföljde skolan och till lägre löneinkomster när barnen blev gamla nog att själva börja arbeta. Sammantaget visar studierna att de sänkta ersättningarna till nyanlända flyktingar har resulterat i en markant långsiktig samhällsekonomisk förlust för Danmark (Dustmann m.fl. 2024).

Samband mellan kriminalitet bland flyktingar och nivån på det försörjningsstöd de kan få har även visats i en studie av skillnaderna inom och mellan olika kantoner i Schweiz under perioden 2009–2016 (Auer m.fl. 2024). Forskarna finner att högre försörjningsstöd förknippas med lägre sannolikhet att begå brott, i synnerhet vad gäller enklare brott som stöld och drogförsäljning. Inte heller denna studie kunde påvisa att lägre ersättning, som motiverats med stärkta incitament till arbete, ledde till ökad sysselsättning för flyktingar.

Forskningsresultaten indikerar således att när ersättningar sänks för att ge starkare incitament till arbete för nyanlända flyktingar så leder inte detta nödvändigtvis till ökad sysselsättning. Sänkta ersättningar kan i stället bland annat leda till ökad risk för att nyanlända involveras i kriminella aktiviteter eller arbetar svart för att säkra en inkomst de kan överleva på. De kan även medföra försämrade möj-

ligheter för nyanländas barn att lyckas i skolan och därmed långsiktigt försämrade förutsättningar för integration.

8.1.3 Integrationskrav om egen försörjning från arbete ger tydliga signaler

Förutom att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta har stärkts de senaste decennierna så innebär också försörjningskravet vid anhöriginvandring mycket starka incitament för den som vill återförenas med sin familj att etablera sig på arbetsmarknaden, bli självförsörjande och ordna en egen bostad. Försörjningskravet innebär nämligen att uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som är bosatt här får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig själv och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig själv och utlänningen.¹ Ett av syftena med att införa ett sådant försörjningskrav var enligt regeringen att stärka drivkrafterna för att ordna arbete och egen bostad och därigenom främja egenförsörjning och en god integration (prop. 2009/10:77 s. 24 och 29).

Likaså försörjningskravet för att få permanent uppehållstillstånd, som förutsätter en varaktig inkomst från eget arbete, är i sig ett starkt incitament för den enskilde att anstränga sig och ordna en egen försörjning genom arbete.² Även detta krav har införts för att regeringen har bedömt att de särskilda krav som uppställs för att få ett permanent uppehållstillstånd (däribland försörjningskrav och vandelskrav) kan uppmuntra skötsamhet och öka drivkraften att komma i arbete och egen försörjning (prop. 2020/21:191 avsnitt 13.4).

För nyanlända flyktingar som väntar på att få återförenas med sin familj, eller behöver trygghet om sin rätt att långvarigt få bo och verka i Sverige, är således drivkrafterna att så snart som möjligt hitta ett arbete som ger en varaktig försörjning redan starka. Regeringen anför att genom olika åtgärder för att förbättra förutsättningarna för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden ökar även möjligheterna att de ska kunna uppfylla ett försörjningskrav inom en rimlig tid (prop. 2023/24:18 s. 18). Vad som främst krävs för att nyanlända som deltar i etableringsprogrammet snabbare ska komma i arbete är

¹ Se 5 kap. 3–3 g § utlänningslagen (2005:716). En närmare redovisning av försörjningskravet vid anhöriginvandring finns i SOU 2023:24 avsnitt 4.1.4.

² Se 5 kap. 7 § utlänningslagen. En närmare redovisning av de särskilda kraven för att få permanent uppehållstillstånd finns i SOU 2024:12 avsnitt 4.3.1.

sannolikt adekvata arbetsmarknadsinsatser och en kvalitativ undervisning i svenska. I delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) har utredningen lämnat förslag om hur etableringsprogrammet bör förändras för att ge deltagarna ett mer individualiserat, effektivt och relevant stöd för deras etablering på arbetsmarknaden.

8.2 Ett ersättningssystem som ger jämställda incitament och ökade drivkrafter att arbeta

8.2.1 Deltagare i etableringsprogrammet behöver kunna klara sin försörjning utan kompletterande försörjningsstöd

Bedömning: Ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet bör utformas så att de minskar beroendet av ekonomiskt bistånd och ger den enskilde incitament att vara aktiv.

Bidragsberoendet bland nyanlända flyktingar behöver minska

I samband med etableringsreformen 2010 utformades ersättningarna till nyanlända flyktingar och deras anhöriga som deltar i etableringsinsatser på ett sådant sätt att ett regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd skulle undvikas (se avsnitt 6.2.3). Utredningens beräkningar i avsnitt 7.2 visar dock att det 2024 finns behov av kompletterande försörjningsstöd för samtliga hushållstyper i de fall där de vuxna i hushållet deltar på heltid i etableringsprogrammet. Det är enbart i vissa hushåll där den ena partnern arbetar heltid som hushållets samlade inkomster är högre än gränsen för försörjningsstöd.

Problem med bidragsberoende bland nyanlända flyktingar var en anledning till att det redan 1993 infördes en möjlighet för kommunerna att i stället för socialbidrag bevilja nyanlända en särskild introduktionsersättning. Introduktionsersättningen skulle villkoras med att den nyanlände aktivt deltog i introduktionsinsatser. En viktig grundtanke var att flyktingar i regel är handlingskraftiga människor och att behovet av stöd framför allt beror på att de är nya i Sverige. Regeringen ansåg därför att socialtjänstens kompetens i stället borde förbehållas personer som har ett större behov av sociala stödinsatser.

Introduktionsersättningen till nyanlända bekostades genom den schablonersättning som staten lämnar till kommunerna för flyktingmottagandet. Regeringen bedömde att ersättningen skulle få positiva effekter bland annat för den enskilde flyktingens motivation att aktivt delta i ett introduktionsprogram samt vad gäller attityder från omgivningen genom att ersättningen kopplades till krav på en motprestation. Ersättningen bedömdes också få positiva effekter för organisation, administration och effektivitet, inte minst genom att introduktionsersättningen innebar en förenklad administration i förhållande till det befintliga systemet med socialbidrag administrerat inom ramen för socialtjänsten (prop. 1991/92:172 avsnitt 2.1).³

Kommunerna beslutade själva om de skulle betala ut introduktionsersättning eller försörjningsstöd. Kommunerna beslutade också själva om introduktionsersättningens form och storlek liksom under vilken tid den betalades ut. Bedömningen av rätten till introduktionsersättning gjordes därför olika från kommun till kommun. Många kommuner hade inte följt lagstiftarens intentioner med introduktionsersättningen utan hade utformat den på ett sätt som inte bidragit till att ge den enskilde incitament att vara aktiv under introduktionstiden och att ta egna initiativ (prop. 2008/09:10 s. 100–101).

När etableringsreformen infördes 2010, och staten tog över ansvaret för nyanländas etablering från kommunerna, blev den nya etableringsersättningen generell och lika för alla oberoende av var i landet man bor. En viktig utgångspunkt var att ersättningen skulle utgå vid aktivt deltagande i etableringsinsatser och ge både nyanlända kvinnor och män ekonomiska incitament att vara aktiva. Den skulle vidare utformas på ett sådant sätt att ett regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd skulle undvikas (se avsnitt 6.2.3).

Ersättningarna till deltagare i etableringsinsatser har successivt urholkats

Ersättningarna till nyanlända flyktingar och deras anhöriga som deltar i etableringsinsatser har inte justerats för pris- och kostnadsökningar sedan de infördes 2010. Riksnormen för försörjningsstöd ses däremot över varje år för att det ekonomiska biståndet inte ska urholkas av prisutvecklingen. Detta har medfört att det i dag finns ett

³ Se även lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd för samtliga hushållstyper (se avsnitt 7.2).

En rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) som baseras på data för 2015 visar att kompletterande försörjningsstöd under längre tid då var förhållandevis ovanligt bland nyanlända. För familjer med många barn förekom det dock oftare. Detta menade författaren sannolikt förklaras av att den extra ersättningen när man har många barn är högre inom försörjningsstödet jämfört med etableringstillägget för barn som den som deltar i etableringsinsatser kan få (Löfbom 2018).⁴

I Socialstyrelsens statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd särredovisas otillräcklig etableringsersättning från och med 2017. Om antalet nyanlända som tagit emot kompletterande försörjningsstöd av detta skäl relateras till antalet deltagare i etableringsinsatser framgår att andelen som beviljats kompletterande försörjningsstöd ökade från knappt 25 till 29 procent mellan 2017 och 2019 (Landell 2021). År 2021 var ekonomiskt bistånd bland dem som deltog i etableringsprogrammet på heltid betydligt vanligare (se avsnitt 7.1). Andelen med ekonomiskt bistånd var lägre i hushåll utan barn än i barnhushåll, men uppgick ändå till 36 procent för ensamstående och 31 procent för sammanboende. För barnhushållen varierade andelen med kompletterande försörjningsstöd 2021 mellan 44 och 65 procent.

Sedan 2021 har pris- och kostnadsökningarna i samhället varit stora. För nyanlända i etableringsprogrammet har detta medfört att deras ersättning för att delta i insatserna inte längre räcker för att täcka hushållets levnadskostnader. Det är som utredningen visat enbart i vissa hushåll där ena partnern jobbar heltid som hushållets samlade inkomster är högre än riksnormen för försörjningsstöd. De nuvarande ersättningsnivåerna innebär således att nyanlända, trots att de deltar aktivt på heltid i etableringsinsatser, blir långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd och hänvisade till socialtjänsten för att klara sitt uppehälle. Detta är inte en tillfredställande ordning och gynnar varken den enskilda individen eller samhället.

⁴ Etableringstillägg lämnas för högst tre barn, se avsnitt 6.3.2.

Höga marginaleffekter, försvagad arbetslinje och ökat utanförskap

Försörjningsstöd är välfärdssystemets yttersta ekonomiska skyddsnät och är avsett att träda in vid korta perioder av försörjningsproblem (se avsnitt 6.4.3). Att bli långvarigt beroende av försörjningsstöd medför stora incitamentsproblem för enskilda eftersom alla inkomster beaktas vid beräkningen av det ekonomiska biståndet. I ett hushåll som har försörjningsstöd innebär varje inkomst en lika stor reducering av biståndet upp till den nivå där rätt till bistånd inte längre finns.⁵ Utredningens beräkningar i avsnitt 7.3 visar att de höga marginaleffekterna i försörjningsstödet i dag påverkar incitamenten att arbeta parallellt med deltagandet i etableringsinsatser för samtliga hushållstyper. Marginal effekterna är generellt sett lägre i hushåll utan barn, dvs. det lönar sig bättre för dessa hushåll att arbeta extra. Vid låga arbetsinkomster är marginaleffekterna emellertid höga även för hushåll utan barn. För hushåll med barn påverkas det ekonomiska utbytet av att arbeta även av att bostadsbidraget trappas ned. Den totala marginaleffekten är i vissa hushåll så pass hög att det oavsett inkomst inte kommer att löna sig för individerna att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet. De nuvarande ersättningsnivåerna för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet innebär därmed, tvärt emot vad som var avsikten med etableringsreformen, en återgång till bidragslinjen i stället för en förstärkt arbetslinje.

Förutom problem med höga marginaleffekter och minskade incitament för enskilda att arbeta under tiden i etableringsprogrammet riskerar det regelmässiga beroendet av ekonomiskt bistånd hos nyanlända också att påverka andra människors attityder och syn på invandrare som en belastning för samhället. Detta trots att nyanlända utgör ett viktigt tillskott till arbetskraften som med rätt utformat stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet kan bidra till vårt samhälle och minska obalanserna på arbetsmarknaden.

Regelmässigt bidragsberoende riskerar också att förstärka en känsla av utanförskap hos den enskilde. Att varje månad behöva ansöka om ekonomiskt bistånd – trots att man deltar i insatser och anstränger sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av vårt samhälle – kan vara passiviserande. Det riskerar att ge fel signaler om att den egna ansträngningen inte spelar någon större roll. Det är dess-

⁵ För den som fått försörjningsstöd under sex månader finns dock särskilda regler från och med 2013. Den så kallade jobbstimulansen i försörjningsstödet innebär att endast 75 procent av arbetsinkomsten räknas vid beräkningen av försörjningsstödet storlek, se avsnitt 6.5.1 och kapitel 7.

utom kostsamt, byråkratiskt och fel prioriterat att använda kommunernas resurser inom ramen för socialtjänsten för att administrera nyanländas försörjning.

Det finns således behov av att ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet utformas så att de minskar beroendet av ekonomiskt bistånd och ger den enskilde tydliga incitament att vara aktiv.

Övervärlring av kostnader på kommunerna

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för att flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga ska ges förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Säråtgärderna för denna grupp har kommit till dels för att flyktingar och andra skyddsbehövande oftast har särskilda behov av stöd för sin försörjning den första tiden, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande.⁶ Av dessa skäl har det ansetts motiverat att staten tar det huvudsakliga ekonomiska ansvaret för denna grupp.

Tanken med etableringsreformen var att staten skulle ta det direkta ansvaret för nyanlända flyktingar och deras anhörigas försörjning under etableringsperioden. Kommunerna skulle avlastas och koncentrera sig på sina uppgifter att ansvara för till exempel bostadsförsörjning, svenskundervisning, samhällsorientering, tillgång till skola, forskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt äldreomsorg (prop. 2009/10:60 s. 40).

Staten har således det huvudsakliga ansvaret för mottagandet av nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Utgångspunkten är att staten ska ersätta kommunerna för de kostnader som de har för insatser som de är skyldiga att tillhandahålla.⁷ Kommunerna får bland annat ersättning för kostnader för

⁶ Det statliga ansvaret för flyktingar sträcker sig tillbaka till början av förra seklet. För en historisk tillbakablick se t.ex. SOU 1972:84. Det nuvarande statliga ansvaret för flyktingmottagandet grundar sig i huvudsak på FN:s flyktingkonvention eller 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning och 1967 års protokoll (som utvidgar 1951 års konvention till att omfatta alla flyktingar utan geografisk begränsning och utan begränsning i tid). Flyktingkonventionen definierar vem som är flykting och redogör för vilket rättsskydd, annat bistånd och sociala rättigheter en flykting bör få från de stater som anslutit sig till konventionen.

⁷ Bestämmelser om kommunernas rätt till ersättning finns i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi), annan vuxenutbildning, samhällsorientering, tolkning samt särskilda introduktionsinsatser inom till exempel skola. Viss ersättning ges även för kostnader för ekonomiskt bistånd. Dessa kostnader ersätts genom en särskild schablonersättning (10 § förordningen [2010:1122] om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar). De kostnader för ekonomiskt bistånd som schablonersättningen avser är vissa kostnader för dem som efter etableringsprogrammet inte har övergått till arbete eller utbildning. Därutöver finns också en särskild ersättning till kommunerna för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd (15–17 §§). Denna ersättning avser kostnader för det glapp som uppstår när en nyanländ går från att få bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) tills han eller hon får etableringsersättning. Ersättningarna till kommunerna är således beräknade utifrån utgångspunkten att den statliga deltagarersättningen ska räcka för att täcka nyanlända flyktingars och deras anhörigas levnadskostnader under tiden de deltar i etableringsinsatser.

Ersättningarna till den som deltar i etableringsprogrammet behöver därför förändras så att kommunerna inte regelmässigt ska behöva bekosta kompletterande försörjningsstöd.

8.2.2 Etableringsersättningen och etableringstillägget ska följa utvecklingen av konsumentprisindex

Förslag: Etableringsersättningen och etableringstillägget indexeras så att ersättningarna följer utvecklingen av konsumentprisindex.

Långsiktiga förutsättningar behövs för såväl nyanlända som för kommunerna

Som framgår finns det ett behov av att återgå till en utformning av ersättningarna som innebär dels att staten, inte kommunerna, tar det ekonomiska ansvaret för nyanlända flyktingar och deras anhöriga under deras första tid i landet, dels att deltagare i etableringsprogrammet inte ska bli långvarigt beroende av försörjningsstöd eftersom detta försämrar incitamenten att arbeta. Det innebär att ersättningarna be-

höver höjas. Ett sätt skulle kunna vara att helt enkelt räkna upp nuvarande ersättningar till en nivå som gör att en majoritet av hushållen inte längre regelmässigt är i behov av ekonomiskt bistånd. En sådan lösning skulle emellertid bygga in problemen med successiv urholkning av ersättningarna, att incitamenten att arbeta försämras över tid och en fortsatt otydlighet om statens ansvar i förhållande till kommunerna.

För att inte riskera att den nuvarande situationen uppstår igen föreslår utredningen därför att etableringsersättningen och etableringstillägget för barn indexeras så att ersättningarna följer pris- och kostnadsutvecklingen i samhället. På så sätt kan det även säkerställas för kommande år att deltagare i etableringsprogrammet inte regelmässigt ska vara i behov av ekonomiskt bistånd, och att kostnaderna för deras försörjning inte övervältras på kommunerna.

Utredningens förslag innebär att etableringsersättningen och etableringstillägget, i stället för att anges i kronor, knyts till prisbasbeloppet som beräknas med utgångspunkt i konsumentprisindex (KPI).⁸ Ersättningarna blir då, med en liten eftersläpning, indexerade i förhållande till prisutvecklingen i samhället. Det innebär även att ersättningarnas köpkraft i princip enbart ändras om det fattas politiska beslut som innebär avvikelser i förhållande till indexregleringen.

Koppling till prisbasbelopp är den vanligaste modellen för att ta hänsyn till pris- och kostnadsutvecklingen

En brist med att mäta köpkraft i förhållande till KPI är att nyanlända som deltar i etableringsprogrammet, precis som många andra låginkomstgrupper, kan ha en annan kostnadsbild än den som speglas i KPI. Exempelvis utgör boendekostnaden ofta en större del av ett låginkomsthushålls kostnader, jämfört med befolkningen i stort.

Att knyta ersättningarna till prisutvecklingen, genom att ange ersättningen som en andel av prisbasbeloppet, är emellertid samma lösning som har valts för de flesta andra individersättningar. Bland annat studiemedlen följer KPI. Detta ger en förutsebarhet för studerande som, i likhet med nyanlända som deltar i etableringsinsatser, inve-

⁸ KPI mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen, de priser konsumenten faktiskt betalar. KPI är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige. Prisbasbeloppet räknas fram varje år av SCB och fastställs av regeringen.

sterar sin tid för att tillägna sig kunskaper och färdigheter som de kan använda sig av i arbets- och samhällslivet på längre sikt. Även taken i sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen är kopplade till prisutvecklingen genom att anges i prisbasbelopp. Vidare kommer den tidigare nämnda särskilda ersättningen som avser att täcka kommunernas initiala kostnader för ekonomiskt bistånd att indexeras med prisbasbeloppet för nyanlända som tas emot i en kommun från och med den 1 juli 2024.⁹

Ett alternativ till utredningens förslag ovan skulle kunna vara att i stället koppla nivån på etableringsersättningen och etableringstillägget till riksnormen för försörjningsstöd. Riksnormen är dock mer differentierad och tar hänsyn till fler förhållanden än vad som omfattas av ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet (se avsnitt 6.4.3). En variant skulle därför kunna vara att nivån på etableringsersättningen och etableringstillägget årligen omräknas enligt samma beräkningsprincip som gäller för riksnormen. Riksnormen fastställs inför varje nytt kalenderår, men till skillnad från beräkningen av prisbasbeloppen utgår beräkningen i detta fall ifrån den senaste prognosen av prisutvecklingen för olika hushållstypers baskonsumtion.¹⁰ På så vis undviks den eftersläpning i justeringen av beloppen som kan bli fallet om ersättningen knyts till prisbasbeloppet. Prisutvecklingen blir även tydligare avgränsad till de kostnader som ingår i riksnormen och som ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

Utredningen bedömer dock att det är lämpligare att knyta etableringsersättningen och etableringstillägget till KPI än att bygga in en direkt koppling till riksnormen för försörjningsstöd. Uppräkning med KPI är dels en väl etablerad modell för att ta hänsyn till pris- och kostnadsutvecklingen. Dels är det angeläget att tydliggöra att ersättningen till den som deltar i etableringsprogrammet är en ersättning för ett aktivt deltagande i insatser som ska rusta individen för arbets- och samhällslivet. En koppling till beräkningen av riksnormen för försörjningsstöd skulle kunna riskera en sammanblandning mellan två stöd som i grunden har olika syften och villkor.

⁹ Se SFS 2024:187. Förutom kommunernas kostnader för initialt ekonomiskt bistånd avser ersättningen även täcka vissa andra initiala kostnader som kommunerna hittills har kunnat ansöka om i särskild ordning.

¹⁰ Se socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap. 3 § första stycket och socialtjänstförordningen (2001:937) 2 kap. 1 §.

Bostadsersättningen utnyttjas inte fullt ut med nuvarande nivå

Utredningens förslag om indexering av ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet avser etableringsersättningen och etablerings-tillägget. Den särskilda bostadsersättningen som ensamstående utan hemmavarande barn kan få omfattas inte av förslaget.

I utredningens kartläggning av inkomsterna för deltagare i etableringsprogrammet 2021 framkommer att enbart ungefär var tredje ensamstående utan hemmavarande barn hade bostadsersättning (se avsnitt 7.1.2). Under 2023 uppgick antalet deltagare i etableringsprogrammet som beviljats bostadsersättning till cirka 2 800 personer. Bostadsersättning lämnas för kostnader för en bostad som den nyanlände äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt. Bostadsersättning kan även lämnas till den som hyr i andra hand om hyresavtalet är skriftligt och hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden har godkänt andrahandsupplåtelsen. Bostadsersättning lämnas dock inte till den som hyr ett eller flera rum i en bostad, eller stadigvarande bor tillsammans med en annan person (se avsnitt 6.3.3). Den låga andelen som får ersättningen indikerar att ensamstående i stor utsträckning har löst sin bostadssituation på annat sätt än vad som ger möjlighet att få den särskilda bostadsersättningen.

Bostadsersättning lämnas för den del av bostadskostnaden som ligger mellan 1 800 och 5 700 kronor per månad. Detta innebär att bostadsersättningen maximalt kan uppgå till 3 900 kronor per månad. Det genomsnittliga faktiskt utbetalda beloppet är dock lägre, under 2023 betalades i genomsnitt 3 040 kronor ut i bostadsersättning per ersättningstagare och månad (se avsnitt 7.2.3).

Mot denna bakgrund framstår det som mindre angeläget att koppla bostadsersättningen till prisutvecklingen. Den låga andelen av de ensamstående som tar del av ersättningen indikerar snarare att bostadsersättningen är ett mindre träffsäkert stöd. Många nyanlända har stora problem att komma in på bostadsmarknaden, och sannolikt prioriteras barnfamiljer framför ensamstående när kommunerna försöker bistå med hjälp att teckna hyresavtal.

Som framgår i avsnitt 7.1 var det inte ovanligt att ensamstående utan barn som deltog på heltid i etableringsprogrammet 2021 arbetade vid sidan av programmet. Med utredningens förslag om indexering av etableringsersättningen och en höjd nivå (se vidare avsnitt 8.2.3) blir arbete parallellt med deltagande i etableringsprogrammet mer lönsamt för den

enskilde. I avsnitt 8.2.5 lämnas också förslag om ökade möjligheter att arbeta extra vid sidan av programmet utan att etableringsersättningen reduceras. Ensamstående utan barn är en grupp som kan antas komma att gynnas av dessa förändringar.

8.2.3 Nivån på etableringsersättningen behöver höjas

Förslag: Etableringsersättning lämnas med ett belopp per dag som motsvarar 0,73 procent av prisbasbeloppet.

Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas etableringsersättning med ett belopp som motsvarar 0,54 procent av prisbasbeloppet per dag.

Etableringsersättningen bör återgå till den nivå som gällde då den infördes

I föregående avsnitt har utredningen föreslagit att etableringsersättningen ska indexeras så att ersättningarna följer utvecklingen av KPI. Det innebär att ersättningen, i stället för att anges i kronor, ska lämnas med ett belopp per dag som motsvarar en viss procent av prisbasbeloppet. Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Till den som deltar i etableringsprogrammet lämnas i dag etableringsersättning med 308 kronor per dag. Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas etableringsersättning med 231 kronor per dag (se avsnitt 6.3.1). Vid deltagande i etableringsinsatser på heltid betalas ersättning ut för fem dagar per vecka, vilket innebär att den nuvarande ersättningen uppgår till cirka 6 776 kronor per månad.

När etableringsreformen genomfördes 2010 och nivån på etableringsersättningen räknades fram uppgick prisbasbeloppet till 42 400 kronor. Det innebär att ersättningen på 308 kronor per dag motsvarade 0,73 procent av prisbasbeloppet för det året. Ersättningen på 231 kronor per dag motsvarade 0,54 procent av prisbasbeloppet för samma år.

Utredningen föreslår att etableringsersättningen justeras så att den motsvarar samma andel av prisbasbeloppet som gällde då ersätt-

ningen infördes. Etableringsersättning ska därför lämnas med ett belopp per dag som motsvarar 0,73 procent av prisbasbeloppet. För 2024 innebär det en ersättning på 418 kronor per dag. Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan föreslås etableringsersättning lämnas med ett belopp som motsvarar 0,54 procent av prisbasbeloppet per dag. För 2024 blir det en ersättning på 309 kronor per dag.

Minskat bidragsberoende och ökade ekonomiska incitament att arbeta extra

Som tidigare visats så medför nuvarande nivå på etableringsersättningen behov av kompletterande försörjningsstöd för samtliga hushållstyper. Försörjningsstödet ger i sin tur upphov till höga marginaleffekter, vilket gör att det ekonomiska utbytet är lågt av att arbeta extra vid sidan av etableringsprogrammet.

Utredningens förslag innebär att den som deltar i etableringsprogrammet på heltid får en ersättning som uppgår till cirka 9 200 kronor per månad mätt i 2024 års penningvärde. Den höjda nivån på etableringsersättningen innebär att hushållens disponibla inkomst ökar vilket medför ett minskat behov av kompletterande försörjningsstöd. För hushåll med ensamstående utan barn (typfall 1) och sammanboende utan barn (typfall 4) försvinner behovet av kompletterande försörjningsstöd helt och hållet.

Tabell 8.1 Beräknade inkomster för ensamstående respektive sammanboende utan barn 2024 med utredningens förslag på höjd etableringsersättning

Avser individer som deltar på heltid i etableringsprogrammet

	Ensamstående utan barn	Sammanboende utan barn
Etableringsersättning	9 200	18 400
Bostadsersättning	3 250	
Summa inkomster	12 450	18 400
Ekonomiskt bistånd	0	0
Disponibel inkomst	12 450	18 400

Anm. Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. För hushåll med sammanboende avses inkomster när båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

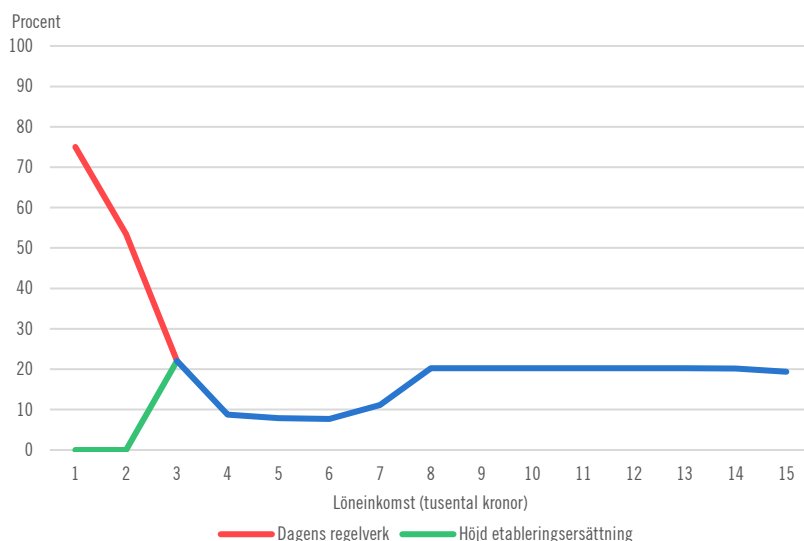
För hushåll med barn räcker det inte att återställa köpkraften i etableringsersättningen till 2010 års nivå för att dessa familjer ska klara sin försörjning utan visst ekonomiskt bistånd. För hushåll med barn krävs även en förändring av etableringstillägget. Utredningens förslag till förändring av etableringstillägget för hushåll med barn redovisas i avsnitt 8.2.4.

Det faktum att hushåll utan barn inte längre har behov av kompletterande försörjningsstöd medför att margineffekterna av att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet blir betydligt lägre. I figur 8.1 visas hur margineffekterna för ensamstående utan barn som arbetar vid sidan av etableringsprogrammet förändras med utredningens förslag. Ungefär var tredje deltagare i etableringsprogrammet hör till denna hushållstyp. När nivån på etableringsersättningen justerats med KPI blir margineffekten noll procent för löneinkomster upp till 2 000 kronor per månad. Detta innebär att individen får behålla hela arbetsinkomsten inom detta intervall. Med dagens regelverk är det höga margineffekter på dessa inkomster som en följd av att alla inkomster avräknas mot det ekonomiska biståndet. För den del av arbetsinkomsterna som ligger över 3 000 kronor sker inga förändringar jämfört med dagens regelverk. Margineffekten består då enbart av att individen börjar betala inkomstskatt.

En höjning av etableringsersättningen innebär därmed att det blir mer lönsamt för individerna att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet.

Figur 8.1 Marginaleffekter av att öka löneinkomsten för ensamstående utan barn som deltar på heltid i etableringsprogrammet 2024. Jämförelse mellan utredningens förslag och dagens regelverk. Procent

Löneinkomster mellan 1 000 och 15 000 kronor per månad



Källa: Egna beräkningar utifrån FASIT 2022, SCB.

Risk för inläsningseffekter med en högre ersättning?

Utredningens förslag innebär att ersättningen till deltagare i etableringsprogrammet höjs så att nyanlända flyktingar och deras anhöriga inte längre per automatik ska ha behov av kompletterande försörjningsstöd under etableringsperioden. Tröskeeffekterna vid övergång från att delta i etableringsinsatser till att börja arbeta förändras inte mer än marginellt för de olika typhushållen. Detta beror på att förslaget framför allt leder till en förändrad sammansättning av hushållets disponibla inkomster, inte att den totala ersättningsgraden höjs.

Som tidigare framgått är det enbart i vissa hushåll där den ena partnern arbetar heltid som hushållets samlade inkomster utifrån dagens regelverk är högre än gränsen för försörjningsstöd. I dessa hushåll ökar tröskeeffekten något med utredningens förslag. För sammanboende med två yngre barn där den ena partnern arbetar heltid uppgår tröskeeffekten för arbete med utredningens förslag till 62 procent för den partner som är kvar i etableringsprogrammet.

Detta ska jämföras med en tröskeeffekt på 55 procent med dagens regelverk. Den partner som är kvar i etableringsprogrammet får därmed något lägre ekonomiska incitament att lämna etableringsprogrammet med utredningens förslag.¹¹ Tröskeeffekten ligger dock fortfarande på en låg nivå som innebär att det tydligt lönar sig att gå till ett heltidsarbete även i detta fall.

Etableringsprogrammet är ett tidsbegränsat program. Insatserna i etableringsprogrammet får omfatta motsvarande 24 månader på heltid och en nyanländ får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon först folkbokfördes i en kommun (15 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Om den nyanlande efter den tiden behöver fortsatt stöd för att komma vidare till arbete eller studier kan han eller hon anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Ersättningen blir då aktivitetsstöd på grundnivå, som även efter den höjning som aviserats av regeringen kommer att ligga på en lägre nivå än den nivå som utredningen föreslår för etableringsersättningen.¹² Även denna nedtrappning av ersättningen vid en övergång till jobb- och utvecklingsgarantin efter 24 månader motverkar risken för inlåsnings effekter.

Risken för inlåsnings effekter minskas också av de kontrollmekanismer som Arbetsförmedlingen har för deltagare i arbetsmarknads-politiska program. Det främsta verktyget för uppföljning är den individuella handlingsplan som ska upprättas för en nyanländ som anvisats till etableringsprogrammet. Handlingsplanen ska upprättas så snart som möjligt efter det att den nyanlande första gången har folkbokförts i en kommun. Den ska bland annat innehålla en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter och arbetssökandets inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde. En upprättad handlingsplan ska hållas aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att den upprättades eller senast för-

¹¹ Beräkningen av tröskeeffekten avser den sammanlagda effekten av utredningens förslag om höjd etableringsersättning och förslaget som redovisas i avsnitt 8.2.4 om höjt och individualiserat etableringstillägg.

¹² Regeringen aviserade den 14 februari 2024 att aktivitetsstödet till den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin ska trappas ned med 5 procentenheter var 100:e ersättningsdag. Samtidigt ska den lägsta nivån i aktivitetsstödet höjas från 223 till 365 kronor per dag. En proposition med förslag till en ny lag om arbetslöshetsförsäkring (prop. 2023/24:128) överlämnades till riksdagen i april 2024. Det nya regelverket och förändringarna av aktivitetsstödet föreslås införas 1 oktober 2025.

nyades. Med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan ska vidare den nyanlände regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.¹³

Handlingsplanen ska således vara ett stöd för den arbets sökande och bidra till att förkorta tiden i arbetslöshet. Handlingsplanen är även ett viktigt underlag för Arbetsförmedlingen i arbetet med att följa upp och kontrollera att den nyanlände aktivt söker lämpliga arbeten och vidtar åtgärder för att komma ur sin arbetslöshet.

Handlingsplanen utgör dessutom ett beslutsunderlag i samband med utredning och beslut om sanktioner när det gäller rätt till ersättning. På samma sätt som gäller för deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska program kan Arbetsförmedlingen besluta om varning och avstängning från rätten till ersättning. Det som kan föranleda sanktioner är om en nyanländ inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan, eller om han eller hon inte har deltagit i en insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet. Sanktioner kan även vara aktuella om en nyanländ inte har sökt anvisat lämpligt arbete eller utbildning, eller om en nyanländ har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete eller en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till.¹⁴

Utredningens sammantagna bedömning är därför att förslaget till höjd nivå för etableringsersättningen knappast kan medföra en ökad risk för att nyanlända som deltar i etableringsprogrammet väljer att stanna i programmet om de har möjlighet att få ett arbete som de kan försörja sig på. Som tidigare konstaterats finns det dessutom, förutom tydliga ekonomiska drivkrafter att börja arbeta, även mycket starka incitament att komma i arbete och egen försörjning genom försörjningskraven för den som vill återförenas med sin familj eller få permanent uppehållstillstånd (se avsnitt 8.1.3).

¹³ Se 5 a–6 a §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁴ Se 6 kap. ersättningsförordningen.

8.2.4 Ett individualiserat etableringstillägg

Förslag: Etableringstillägget höjs och individualiseras.

Etableringstillägg lämnas till den som är ensamstående med ett belopp som motsvarar

- 1,9 procent av prisbasbeloppet per barn som inte har fyllt 11 år, och
- 3,5 procent av prisbasbeloppet per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.

Etableringstillägg lämnas till den som stadigvarande sammanbor med make eller sambo med ett belopp som motsvarar

- 0,95 procent av prisbasbeloppet per barn som inte har fyllt 11 år, och
- 1,75 procent av prisbasbeloppet per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.

Individualiserade ersättningar gynnar kvinnors deltagande i etableringsinsatser och deras möjligheter till jobb och egen inkomst

Den som deltar i etableringsprogrammet och har hemmavarande barn kan, förutom etableringsersättning, även få etableringstillägg. Etableringstillägg lämnas i dag per hushåll. Etableringstillägg lämnas med 800 kronor per barn som inte har fyllt 11 år, och med 1 500 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Etableringstillägg lämnas för högst tre barn. Är barnen fler än tre lämnas etableringstillägg för de tre äldsta barnen (se avsnitt 6.3.2).

Utredningens förslag i avsnitt 8.2.2 innebär att även etableringstillägget indexeras så att ersättningen följer utvecklingen av KPI. Det innebär att ersättningen, i stället för att anges i kronor, ska lämnas med ett belopp per dag som motsvarar en viss procent av prisbasbeloppet. Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. När etableringsreformen genomfördes 2010 och nivån på etableringstillägget räknades fram uppgick prisbasbeloppet till 42 400 kronor. Det innebär att ersättningen på 800 kronor per barn som inte har fyllt 11 år motsvarade 1,9 procent av prisbasbeloppet samma år. Ersättningen på 1 500 kronor per barn

som har fyllt 11 men inte 20 år motsvarade 3,5 procent av prisbasbeloppet samma år.

Som tidigare redovisats är etableringsersättningen individuellt utformad, dvs. den påverkas inte av inkomsterna hos andra personer i hushållet. Syftet med att införa en individualiserad ersättning var bland annat att ge ökade incitament för att kvinnor skulle delta i insatser. En sådan ersättning ansågs innebära tydliga ekonomiska incitament för båda makarna i en familj att delta i insatser och därmed medföra bättre förutsättningar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden.

Den senaste utvärderingen av etableringsreformens effekter visar också att den individualiserade ersättningen har ökat incitamenten för kvinnor att delta i etableringsinsatser (Bratu m.fl. 2023; Ottosson 2022). Forskarna finner också att sannolikheten att delta i programmet ökade för kvinnor, framför allt för kvinnor som var gifta eller sambor. Deltagandet ökade även bland ensamstående kvinnor, vilket drevs av gruppen ensamstående mödrar. I studien framkommer positiva effekter både på kvinnors löneinkomst och sannolikhet att arbeta (se avsnitt 6.2.4).

Forskningen visar således att den individualiserade etableringsersättningen har bidragit till ett ökat arbetsutbud bland nyanlända kvinnor och till ökad sysselsättning och inkomster efter deltagande i programmet. Utredningen anser därför att även etableringstillägget bör individualiseras.

Män är överrepresenterade bland mottagare av etableringstillägg

En egen inkomst är betydelsefull både för kvinnors ekonomiska självständighet och för den ekonomiska jämställdheten. Att etableringstillägget är hushållsbaserat medan etableringsersättningen är individualiserad kan innebära en risk för en minskad ekonomisk jämställdhet i nyanlända familjer.

Enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, i det följande kallad ersättningsförordningen, ska makar eller sambor som båda vill begära etableringstillägg ansöka om tillägget gemensamt (10 kap. 1 § andra stycket). Av Försäkringskassans föreskrifter följer vidare att om makar ansöker om etableringstillägg tillsammans, ska Försäkringskassan besluta om eta-

bleringstillägg för den period då båda makarna varit anvisade till etableringsprogram. För en period när bara den ena maken är anvisad till etableringsprogram, ska Försäkringskassan fatta ett enskilt beslut för den maken.¹⁵ När makar ansöker gemensamt ska de ange till Försäkringskassan vem tillägget ska betalas ut till genom att ange den personen som sökande A på ansökningsblanketten. Om makar vill ändra till vem av dem som etableringstillägget ska betalas ut, ska de gemensamt anmäla det skriftligen till Försäkringskassan.¹⁶

Som utredningen beskriver i delbetänkandet (SOU 2023:24) påbörjar kvinnor i genomsnitt etableringsprogrammet senare än män. Kvinnor tar ofta huvudansvaret för omsorgen om barnen, och väntan på barnomsorg är sannolikt en förklaring till att kvinnor börjar senare. I de fall där mannen påbörjar etableringen först kommer mannen att ansöka enskilt om etableringstillägget och utbetalningen går sedan till mannen, såvida inte ändring anmäls till Försäkringskassan. Kvinnor gör också avbrott i programmet för föräldraledighet i betydligt större utsträckning än män. Detta gäller ungefär var femte kvinna som deltar i etableringsprogrammet. Sammantaget innebär detta att män i genomsnitt också avslutar programmet tidigare än kvinnor.

Enligt Försäkringskassans uppgifter till utredningen finns ingen statistik om hur vanligt det är att en make eller sambo *ansöker enskilt* om etableringstillägg när båda partner deltar i programmet. Ett grundvillkor för att ha rätt till etableringstillägg är att man har ansökt om det. Om den första ansökan endast avsåg en av makarna finns det därför enligt Försäkringskassan en risk att hushållet går miste om möjligheten att få etableringstillägg när den som beviljats tillägget lämnar etableringsprogrammet. Byte av betalningsmottagare har under åren 2021–2023 endast anmälts i 2–3 procent av ärendena. Det finns därmed skäl att anta att kvinnor, vars män ansökt om etableringstillägget enskilt, kan gå miste om etableringstillägget när mannen inte längre deltar i etableringen.

Försäkringskassan har inte heller kunnat bistå utredningen med uppgifter om utbetalningarna oftare går till mannen eller till kvinnan i de fall då makarna *ansöker gemensamt*. De könsfördelade uppgifter som finns att tillgå avser unika mottagare som har fått utbetalning av etableringstillägg respektive etableringsersättning under 2023. Dessa

¹⁵ Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2017:6) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹⁶ Försäkringskassan, Vägledning 2017:2 version 10.

uppgifter visar att 30 procent av männen som fick etableringsersättning under 2023 också mottog etableringstillägg. Bland kvinnor var motsvarande andel 38 procent. Samtidigt vet vi från kartläggningen av hushållssammansättningen för deltagare i etableringsprogrammet att drygt varannan man inte har barn, medan detta enbart gäller ungefär var fjärde kvinna (se avsnitt 7.1). Cirka 20 procent av kvinnorna som deltar i etableringsprogrammet är vidare ensamstående med barn, medan denna kategori endast omfattar 2 procent av männen. Detta pekar på att etableringstillägget oftare betalas ut till mannen än till kvinnan när båda partner deltar i etableringsprogrammet.

Sammantaget tyder ovanstående på att det hushållsbaserade etableringstillägget kan missgynna kvinnors ekonomiska situation.

Individualiserat etableringstillägg kan stärka kvinnors incitament att påbörja programmet och att komma tillbaka efter föräldraledighet

Nyanlända mammor och pappor har vanligen ingen sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och det är därmed ersättning på grundnivå, 250 kronor per dag, som de kan få vid föräldraledighet i väntan på förskoleplats. För ett barn som blir bosatt i Sverige under barnets andra levnadsår lämnas föräldrapenning under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna. Om barnet blir bosatt här i landet efter det andra levnadsåret lämnas föräldrapenning under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna.¹⁷ Om nyanlända får barn under tiden i etableringsprogrammet kan föräldrarna få föräldrapenning under sammanlagt 480 dagar per barn.¹⁸ Tre månader, de så kallade pappamånaderna, är reserverade för respektive förälder (se avsnitt 6.4.1). Med fullt uttag av föräldrapenning uppgår ersättning på grundnivå till cirka 7 500 kronor per månad (före skatt), vilket kan jämföras med den nuvarande nivån på etableringsersättning på cirka 6 776 kronor per månad.

Nuvarande ersättningar innebär således att om den ena föräldern deltar i etableringsprogrammet, och familjen därigenom redan får fullt etableringstillägg, så minskar familjens inkomster när den föräldralediga partnern (oftast kvinnan) påbörjar eller återkommer till etableringsprogrammet. Med utredningens förslag i föregående av-

¹⁷ Se 12 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

¹⁸ 90 av dessa dagar avser dagar på lägstanivån 180 kronor per dag, se 12 kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

snitt om höjd etableringsersättning förbättras incitamenten att delta i etableringsinsatser, eftersom etableringsersättningen då blir högre än föräldrapenning på grundnivå. Individualiserade etableringstillägg skulle ytterligare stärka de ekonomiska drivkrafterna för kvinnor att så snabbt som möjligt påbörja etableringsinsatser och att återgå till programmet efter föräldraledighet.

Kvinnors ekonomiska utbyte av att börja arbeta kan gynnas av att etableringstillägget individualiseras

Det hushållsbaserade etableringstillägget för barn kan också medföra att utbytet av att börja arbeta skiljer sig mellan kvinnan och mannen i en nyanländ familj. Etableringstillägget gör att den sammanlagda ersättningen till deltagare i etableringsprogrammet blir högre för hushåll med barn. Även försörjningsstödet är högre för hushåll med barn, men konstruktionerna ser olika ut vilket ger upphov till olika resultat för de ekonomiska drivkrafterna att börja arbeta för kvinnan respektive mannen beroende på vilken ersättning familjen har.

För sammanboende som har försörjningsstöd visar Löfbom (2018) att det ekonomiska utbytet av arbete är mycket litet för den förste i hushållet som börjar arbeta (oftast mannen), men betydligt högre för den andra (oftast kvinnan), givet att man inte har många barn. Med etableringsersättning pekar Löfbom på att det blir tvärtom – den som börjar jobba först (oftast mannen) har det största ekonomiska utbytet av arbete. Detta förklaras av att etableringstilläggen för barn är hushållsbaserade, och Löfbom pekar på att effekten skulle kunna mildras genom att etableringstilläggen individualiseras.

I utredningens beräkningar i avsnitt 7.2 framkommer inte det mönster som beskrivs av Löfbom (2018). Utbytet av arbete är i stället mindre för den partner som börjar jobba först än för den partner som börjar jobba senare. Detta förklaras av att samtliga hushåll har kompletterande försörjningsstöd och då blir det effekten av det ekonomiska biståndet som slår igenom på det ekonomiska utbytet av att börja arbeta.

Med utredningens förslag att återställa nivån på etableringsersättningen och etableringstillägget samt att indexera ersättningarna kommer det regelmässiga behovet av kompletterande försörjningsstöd dock att minska. För ett hushåll med två yngre barn där båda partner deltar i etableringsprogrammet visar utredningens beräkningar att en

individualisering av etableringstillägget medför något minskat ekonomiskt utbyte för partnern som börjar arbeta först (oftast mannen) och ett något ökat utbyte av arbete för den partner som börjar arbeta senare (kvinnan).¹⁹

Ett individualiserat etableringstillägg införs

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att etableringstillägget indexeras och individualiseras. Det innebär att till den som är ensamstående lämnas etableringstillägg med ett belopp som motsvarar

- 1,9 procent av prisbasbeloppet per barn som inte har fyllt 11 år, och
- 3,5 procent av prisbasbeloppet per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.

Till den som stadigvarande sammanbor med make eller sambo lämnas etableringstillägg med ett belopp som motsvarar

- 0,95 procent av prisbasbeloppet per barn som inte har fyllt 11 år, och
- 1,75 procent av prisbasbeloppet per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.

Uttryckt i 2024 års priser innebär detta att till den som är ensamstående lämnas 1 088 kronor per månad per barn som inte har fyllt 11 år och 2 005 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Till den som stadigvarande sammanbor med make eller sambo lämnas etableringstillägg med halva beloppet, dvs. 544 kronor per barn som inte har fyllt 11 år och 1 002 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.

Den höjda nivån på etableringstillägget, tillsammans med utredningens förslag i föregående avsnitt om höjd nivå på etableringsersättningen, innebär att det regelmässiga behovet av kompletterande försörjningsstöd minskar jämfört med vad som är fallet utifrån dagens regelverk. För hushåll bestående av en ensamstående med barn (typfall 2 och typfall 3) samt för hushåll bestående av sammanboende

¹⁹ Beräkningarna visar på en minskad tröskeeffekt jämfört med dagens regler för den första partnern (oftast mannen) från 76 till 73 procent, medan tröskeeffekten för den andra partnern (oftast kvinnan) ökar från 55 till 62 procent.

med två yngre barn (typfall 5) försvinner behovet av kompletterande försörjningsstöd helt och hållet. För hushåll med sammanboende och tre äldre barn (typfall 6) minskar det beräknade behovet av ekonomiskt bistånd från 8 480 kronor med nuvarande regelverk till 3 330 kronor per månad med utredningens förslag.

Tabell 8.2 Beräknade inkomster per månad för ensamstående respektive sammanboende med barn 2024 med utredningens förslag på höjda ersättningar

Avser hushållsmedlemmar som deltar på heltid i etableringsprogrammet

	Ensamstående med två barn (2 och 6 år)	Ensamstående med tre barn (7, 11, 15 år)	Sammanboende med två barn (2 och 6 år)	Sammanboende med tre barn (7, 11, 15 år)
Etableringsersättning	9 200	9 200	18 400	18 400
Etableringstillägg	2 180	4 010	2 180	5 100
Barnbidrag	2 650	4 480	2 650	4 480
Underhållsstöd	3 350	5 870		
Bostadsbidrag	4 200	5 200	3 000	4 000
Summa inkomster	20 950	28 760	26 230	31 980
Ekonomiskt bistånd	0	0	0	3 330
Barnomsorgsavgift	0	0	0	0
Disponibel inkomst	20 950	28 670	26 230	35 310

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste tiotal kronor. För hushåll med sammanboende avses inkomster när båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet.

Källa: Egna bearbetningar av data från FASIT 2022, SCB.

I beräkningarna har vi dock inte beaktat det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget som lämnas under perioden 1 juli 2022–30 juni 2024. I vårändringsbudgeten för 2024 har regeringen föreslagit att det tillfälliga tilläggsbidraget ska förlängas. Som skäl till förslaget anför regeringen bland annat att de allmänna prisökningarna påverkar särskilt barnfamiljer med låg inkomst och små ekonomiska marginaler och att kostnader för boende är den största enskilda utgiftsposten för många barnfamiljer. Regeringen anför vidare att tilläggsbidraget är ett stöd av extraordinär karaktär som lämnas under en begränsad tidsperiod och som längst bör lämnas till och med den 31 december 2024 eftersom prognoserna förutser en realtillväxt i ekonomin de kommande åren (prop. 2023/24:99 s. 15–17).

För hushåll med sammanboende och tre äldre barn (typfall 6) där båda partner deltar på heltid i etableringsprogrammet innebär det tillfälliga tilläggsbidraget inom bostadsbidraget att behovet av ekonomiskt bistånd uppgår till 6 480 kronor per månad 2024, jämfört med 8 480 kronor per månad när tilläggsbidraget inte beaktas (se avsnitt 7.2.3). Med utredningens förslag till höjd nivå på etableringsersättningen och etableringstillägget för barn försvinner behovet av kompletterande försörjningsstöd helt även för detta typhushåll, givet den tillfälligt högre nivån på bostadsbidraget. Detta visar på behovet av att även se över den långsiktiga utformningen av bostadsbidraget så att inte barnfamiljer med låga inkomster och små ekonomiska marginaler ska bli beroende av ekonomiskt bistånd.

8.2.5 Utökade möjligheter att arbeta parallellt med att delta i etableringsinsatser

Förslag: Förvärvsarbete vid sidan av deltagande i etableringsprogrammet ska inte påverka etableringsersättningen.

Arbete vid sidan av deltagande i etableringsinsatser kan snabba på etableringen

Enligt de ursprungliga intentionerna med etableringsersättningen skulle det löna sig att vara aktiv och ta egna initiativ. När ersättningen infördes 2010 fanns det därför möjlighet att ha sidoinkomster utan att ersättningen minskades. Som skäl anförde regeringen bland annat följande. För en nyanländ kan arbete vid sidan av deltagande i aktiviteter som ingår i etableringsplanen bidra till att individen snabbare tillgodogör sig innehållet i dessa aktiviteter, vilket bör medverka till en snabbare övergång till arbete. Om extraarbete leder till att etableringsplanen inte följs bör ersättningen sättas ned på samma sätt som för den som av andra skäl utan godkänd frånvaro inte deltar i aktiviteter som ingår i etableringsplanen (prop. 2009/10:60 avsnitt 10.4).²⁰

Sedan etableringsersättningen infördes har reglerna förändrats vid flera tillfällen. År 2018 harmoniserades regelverket för etableringsuppdraget med de regelverk som gäller övriga arbetssökande.

²⁰ Jfr 2 kap. 3 § förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

Hanteringen av individersättningen för nyanlända anpassades då till det regelverk som gäller aktivitetsstöd och utvecklingsersättning (se prop. 2016/17:175). Frågan om hur ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet skulle utformas och vilken betydelse de har för de ekonomiska drivkrafterna att arbeta diskuterades emellertid inte alls. Enligt nuvarande reglering gäller samma bestämmelser för etableringsersättningen som för aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen, och etableringsersättningen minskas således om den nyanlände får lön för samma dag som etableringsersättning utbetalas, se 5 kap. 4 § första stycket 2 ersättningsförordningen.

Nuvarande regelverk begränsar nyanländas möjligheter att arbeta extra

Det nuvarande regelverket innebär att en person som deltar i etableringsprogrammet inte kan ha en sidoinkomst från arbete för samma dag som han eller hon får etableringsersättning. Möjligheten till arbete vid sidan av deltagande i programmet begränsas således till lördagar och söndagar, eftersom arbetsinkomst under samma dag som etableringsersättning utgår för leder till en lika stor minskning av ersättningen. Det lönar sig därmed inte för en deltagare i etableringsprogrammet att vara aktiv, utöver deltagandet i de insatser som omfattas av den individuella handlingsplanen och som Arbetsförmedlingen har anvisat deltagaren till. Enligt utredningens mening är detta ett tydligt avsteg från intentionen med etableringsprogrammet som kan bidra till att försena nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

Till skillnad från andra arbetsmarknadspolitiska program, som riktar sig till den som av olika skäl är eller riskerar att bli arbetslös, är etableringsprogrammet avsett att ge den som är ny i Sverige ett särskilt stöd för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Programmet är tidsbegränsat och erbjuds under de första åren i Sverige. Ett extraarbete under den tid då den nyanlände deltar i etableringsinsatser kan vara ett viktigt steg för att få en fot in på arbetsmarknaden och en chans att utveckla sina färdigheter i det svenska språket utanför formell undervisning. Förutom en extra inkomst kan ett extraarbete således komplettera inläringen av svenska som sker när den nyanlände deltar i sfi eller andra komvuxstudier och ge deltagaren en arbetslivserfarenhet och referenser som

kan vara till nytta för att han eller hon snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Att en nyanländ är aktiv och på sin fritid arbetar vid sidan av deltagandet i etableringsprogrammet på heltid bör således uppmuntras och premieras. Utredningen föreslår därför att förvärvsinkomster vid sidan av deltagandet i etableringsprogrammet inte ska påverka etableringsersättningen.

8.3 Uppdraget att avskaffa etableringstillägget och bostadsersättningen

I föregående avsnitt har utredningen lämnat förslag på hur regelverket för ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet bör förändras för att ge jämställda och ökade incitament att vara aktiv. Förslagen bygger på den analys som utredningen har gjort av incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid och som redovisas i kapitel 7. Utredningen har dock också fått i uppdrag att, oavsett resultatet av analysen, lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas (dir. 2023:101, se bilaga 3). I detta avsnitt redovisas sådana förslag. Författningsförslagen finns i avsnitt 1.2. Utredningen ställer sig emellertid inte bakom de förslag som lämnas i denna del.

8.3.1 Förslag på hur ersättningarna kan avskaffas

Förslag: Etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas.

Etableringsersättningen indexeras så att ersättningen följer utvecklingen av konsumentprisindex. Ersättningsnivån höjs så att deltagare i etableringsprogrammet inte regelmässigt är i behov av ekonomiskt bistånd.

Borttagna ersättningar skulle medföra försämrade incitament att arbeta och ett ökat bidragsberoende

Ett avskaffande av etableringstillägget och bostadsersättningen är enkelt ur ett rättsligt perspektiv. Det innebär helt enkelt att ersättningarna tas bort ur gällande författningar. Konsekvenserna därav är

emellertid till övervägande del negativa för såväl den enskilde som för samhället.

För den enskilde innebär ett avskaffande av ersättningarna en återgång till den bidragslinje som gällde före 2010 och att nyanlända i ännu större utsträckning än i dag skulle bli långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd. Detta riskerar att innebära en ökad grad av stigmatisering för nyanlända invandrare som hänvisas till socialtjänsten för sin försörjning. Eftersom det ekonomiska biståndet, till skillnad från etableringstillägget och bostadsersättningen, avräknas mot arbetsinkomster skulle ett avskaffande av dessa ersättningar inte heller stärka utan snarare försvaga det ekonomiska utbytet av att arbeta. Ett avskaffande medför således försämrade incitament för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet att börja arbeta och att utöka sin arbetstid (se avsnitt 7.4 och 7.5).

Som framkommit i föregående avsnitt är det ett problem redan i dag att nyanlända regelmässigt hänvisas till socialtjänsten för att klara sin försörjning. Beroendet av försörjningsstöd riskerar bland annat att minska incitamenten hos den enskilde att vara aktiv och omgivningens attityder till invandrare riskerar att försämrats. Det är dessutom administrativt och organisatoriskt kostsamt och ineffektivt att kommunernas resurser inom socialtjänsten används för att bedöma och administrera ansökningar om ekonomiskt bistånd för nyanlända invandrare som deltar i etableringsprogrammet.

Ett avskaffande av ersättningarna skulle också medföra negativa konsekvenser för barn då den ekonomiska levnadsstandarden för barnfamiljer riskerar att försämrats ytterligare. Försämrade ekonomiska möjligheter innebär även en risk för ökade skillnader mellan inrikes och utrikes födda såvitt gäller ekonomisk utsatthet och barnfattigdom. Som redovisas i avsnitt 6.4.1 förekommer långvarig ekonomisk utsatthet oftare i barnhushåll där föräldrarna har utländsk bakgrund. Risken är särskilt stor för grupper som i genomsnitt har en svagare förankring på arbetsmarknaden, t.ex. utrikes födda kvinnor.

Regeringen har i vårändringsbudgeten för 2024 (prop. 2023/24:99 avsnitt 5.13) föreslagit ett nytt mål för integrationspolitiken, som ligger i linje med utredningens förslag (se kapitel 2). Där uttalar regeringen bland annat att integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration. Som framgår ovan är konsekvenserna av ett avskaffande av ersättningarna negativa utifrån flera perspektiv. Ett avskaffande riskerar således att

även motverka syftet med integrationspolitiken och att leda till minskad måluppfyllelse.

Mot bakgrund av detta kan inte utredningen ställa sig bakom ett förslag som innebär att etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas.

Mer betungande administration innebär ökade kostnader

Ett avskaffande av etableringstillägget och bostadsersättningen skulle innebära att statens kostnader för ersättning till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet minskar. För 2024 beräknas statens direkta kostnader för dessa båda ersättningar till cirka 160 miljoner kronor.²¹ Å andra sidan innebär ett avskaffande av ersättningarna direkta ekonomiska effekter för kommunerna i form av ökade kostnader för ekonomiskt bistånd till dessa personer. Dessa ökade kostnader behöver beaktas vid bedömningen av statsbidragen till kommunerna. Som tidigare framhållits är flyktingmottagandet en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse. Av dessa skäl har det ansetts motiverat att staten tar det huvudsakliga ekonomiska ansvaret för denna grupp. Om den statliga etableringsersättningen inte räcker för att täcka nyanlända flyktingars och deras anhörigas försörjning under tiden i etableringsprogrammet bör därför kommunerna kompenseras för deras ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. Detta skulle i sådana fall lämpligen kunna ske i form av en höjd schablonersättning till kommuner som tar emot nyanlända flyktingar, övriga skyddsbehövande och deras anhöriga för bostättning.²²

Den administrativa hanteringen av en ansökan om etableringstillägg och bostadsersättning är relativt enkel. Efter den initiala prövningen av en ansökan om ersättning betalar Försäkringskassan löpande ut ersättningen så länge individen deltar i etableringsprogrammet, såvida inte individens omständigheter ändras på något annat sätt. Etableringstillägget är också ett enhetligt belopp per barn, vilket gör administrationen enkel. Försäkringskassans kostnader för hand-

²¹ Budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) utgiftsområde 14, anslag 1:14.

²² Se 10 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

läggning och utbetalning av ersättningarna kan uppskattas till cirka 2–3 procent av ersättningsbeloppet.²³

För ekonomiskt bistånd är den administrativa hanteringen betydligt mer tids- och resurskrävande. Ekonomiskt bistånd betalas ut efter en individuell bedömning av den sökandes inkomster och utgifter. Denna bedömning behöver göras för varje enskild månad. Enligt Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag²⁴ uppgick kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd 2022 totalt sett till drygt 14,7 miljarder kronor. Socialstyrelsens statistik visar att kommunerna för samma år betalade ut drygt 10,7 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd. Resterande del, cirka 4 miljarder kronor, avser därmed kostnader för att betala ut biståndet, dvs. handläggning, administration, ledning och liknande. Grovt räknat innebär detta att 100 kronor i utbetalt bistånd i genomsnitt ger upphov till cirka 37 kronor i kringkostnader för kommunen.

Ett avskaffande av etableringstillägget och bostadsersättningen skulle därmed medföra att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd ökar. Detta innebär samtidigt en avsevärt dyrare administration av ersättningar till nyanlända. Enligt utredningens mening bör kommunernas socialtjänst snarare avlastas uppgiften att handlägga kompletterande försörjningsstöd till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet.

²³ I samband med att ansvaret för handläggning av etableringsersättningen flyttades över från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan beräknades den genomsnittliga årliga kostnaden för den löpande handläggningen av ersättningarna uppgå till cirka 3 000 kronor per deltagare i programmet, se regeringsärende med diarienummer S2016/07559/SF.

²⁴ Räkenskapssammandraget (RS) är en årlig insamling av ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner. Syftet med RS är att på kommun- och riksnivå få en tillförlitlig information om kommunernas ekonomi.

För att undvika ett ökat bidragsberoende och försvagade incitament till arbete behövs en större höjning av etableringsersättningen

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med ett förslag om att avskaffa etableringstillägget och bostadsersättningen behöver det enligt utredningens mening säkerställas att deltagare i etableringsprogrammet inte regelmässigt kommer att ha behov av ekonomiskt bistånd. På så sätt kan de negativa konsekvenserna i form av ökat bidragsberoende och försvagade incitament att arbeta undvikas.

Utredningens förslag vid ett avskaffande av ersättningarna är därför att etableringsersättningen indexeras så att ersättningen följer utvecklingen av KPI samt att ersättningsnivån höjs i förhållande till dagens nivå. Höjningen av etableringsersättningen skulle dock i detta fall behöva bli betydligt större än i utredningens förslag som redovisas i avsnitt 8.2.3. Detta beror framför allt på de stora skillnader som finns i levnadskostnader mellan barnfamiljer och personer utan barn. Bostadsersättning till ensamstående utan barn kan maximalt utgå med 3 900 kronor per månad. Etableringstillägg till hushåll med barn kan med utredningens förslag i avsnitt 8.2.4 om höjning motsvarande pris- och kostnadsutvecklingen sedan 2010 som mest bli 6 015 kronor per månad. För att undvika att hushåll med barn regelmässigt ska behöva söka kompletterande försörjningsstöd behöver etableringsersättningen därmed läggas på en nivå som kompenserar för det högsta belopp som dessa hushåll hade kunnat få med etableringstillägg.

Ovanstående innebär att etableringsersättning skulle behöva lämnas med ett belopp per dag som motsvarar 1,21 procent av prisbasbeloppet. För 2024 innebär det en ersättning på 692 kronor per dag. Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan behöver etableringsersättning lämnas med ett belopp som motsvarar 1,01 procent av prisbasbeloppet per dag. För 2024 blir det en ersättning på 583 kronor per dag.

Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Ökade kostnader för staten och ett mindre träffsäkert stöd till familjer med barn

Som utredningen beskriver i avsnitt 6.2.3 ansåg regeringen när etableringsreformen infördes 2010 att det inte var lämpligt med enbart en individuell etableringsersättning. Skälen till detta var de stora skillnaderna i kostnader mellan barnfamiljer och personer utan barn samt olika förutsättningar att få bostadsbidrag som barnfamiljer och andra har.

Den högre nivån på etableringsersättningen som redovisas ovan innebär att hushåll med barn inte regelmässigt ska behöva söka kompletterande försörjningsstöd. Men den innebär också en så hög nivå att vissa andra hushåll kan anses gynnas alltför mycket. Ett borttagande av etableringstillägg och bostadsersättning som kompenseras med en kraftigt höjd etableringsersättning medför också väsentligt ökade kostnader för staten (se vidare avsnitt 10.6.3).

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Utredningens förslag

Förslag: Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Ändringarna i myndigheternas instruktioner och ersättningsförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Äldre föreskrifter ska gälla för etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Förordningen om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken (SOU 2024:12). Det innebär bland annat att det nuvarande integrationspolitiska målet som gäller alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund ändras till att gälla utrikes födda kvinnor och män. I vårändringsbudgeten för 2024 (prop. 2023/24:99 avsnitt 5.13) har regeringen föreslagit ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken som huvudsakligen överensstämmer med utredningens förslag. Förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken tar sin utgångspunkt i det nuvarande målet för integrationspolitiken. Som redovisas i avsnitt 4.3.1 är förordningen vidare otydlig och dess bestämmelser följer av annan befintlig författning. Förordningen bör därför upphävas snarast möjligt. Utredningen föreslår därför att förordningen ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Ändringar i myndigheternas instruktioner

De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna i myndigheternas instruktioner innebär att vissa myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationen av utrikes födda kvinnor och män, samt i vissa fall flickor och pojkar med utländsk bakgrund, ska ha ett utpekat ansvar i instruktionen för att inom sitt verksamhetsområde främja integrationen. Vissa myndigheter ska även beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda, samt i vissa fall barn med utländsk bakgrund. Författningsändringarna innebär att myndigheternas nuvarande ansvar för genomförandet av integrationspolitiken förtydligas. Den huvudsakliga anpassning som krävs är att frågor om integration behöver integreras i myndigheternas verksamheter på ett sådant sätt att de är med som en naturlig del i planering, genomförande och uppföljning av det löpande arbetet. Utredningen bedömer därför att de föreslagna ändringarna i myndigheternas instruktioner inte kräver några större förberedelser från myndigheternas sida.

Förslaget om att införa ett sektorsansvar för Arbetsförmedlingen, Statens skolverk, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Socialstyrelsen samt inrättandet av det Nationella integrationsrådet hos Arbetsförmedlingen kräver dock en viss anpassning av myndigheternas verksamheter. Myndigheterna kan därför behöva en viss tid för att förbereda sig inför det nya ansvar som sektorsansvaret innebär. Även inrättandet av Nationella integrationsrådet kräver vissa förberedelser, bland annat behöver en ordförande rekryteras, ledamöter utses och ett kansli bemannas. Utredningen föreslår därför att de föreslagna författningsändringarna i myndigheternas instruktioner ska träda i kraft först den 1 juli 2025.

Ersättningsförordningen

Ändringarna i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (ersättningsförordningen), bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2025.

När det gäller etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning som avser tid före ikraftträdandet ska dock äldre föreskrifter gälla. Det innebär att de högre indexerade ersättningsnivåerna för

etableringsersättning och etableringstillägg samt individualiserat etableringstillägg endast gäller för ersättning som avser tid efter ikraftträdandet.

9.2 Alternativa förslag om etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Äldre föreskrifter i ersättningsförordningen ska gälla för etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Etableringstillägg och bostadsersättning som betalas ut under beskattningsåret 2025 ska vara skattefria.

Ändringarna i inkomstskattelagen och ersättningsförordningen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2025.

När det gäller etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning som avser tid före ikraftträdandet ska dock äldre föreskrifter gälla. Det innebär att etableringstillägg respektive bostadsersättning inte får lämnas för tid efter ikraftträdandet. Det innebär också att de nya högre indexerade ersättningsnivåerna för etableringsersättning endast gäller för ersättning som avser tid efter ikraftträdandet.

Ett avskaffande av etableringstillägg och bostadsersättning medför ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229). Enligt 8 kap. 13 § är sådana ersättningar skattefria. Ersättningar som betalas ut under beskattningsåret 2025 bör dock alltjämt vara skattefria. Den föreslagna ändringen i inkomstskattelagen föreslås därför tillämpas första gången för beskattningsåret 2026.

10 Konsekvenser av utredningens förslag och bedömningar

10.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.¹

Av utredningens direktiv framgår också att vi vid utformningen av förslagen ska göra en samhällsekonomisk analys och beskriva de avvägningar som gjorts. Även konsekvenser för barn ska redovisas, särskilt ur ett barnrättsperspektiv. Vad gäller den delen av uppdraget som rör förändringar av ersättningar till nyanlända ska vidare förslagens konsekvenser för enskildas ekonomiska och sociala situation på såväl kort som lång sikt redovisas. Även konsekvenser för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet samt hur förslagen kan påverka den enskildes incitament och förutsättningar att delta i etableringsinsatser ska redovisas.

¹ Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. Den nya förordningen gäller för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats efter ikraftträdandet, se ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

10.2 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

10.2.1 En förstärkt styrning av integrationspolitiken

I delbetänkandet (SOU 2024:12) har utredningen föreslagit ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken. Vi har också föreslagit en målstruktur med fem kompletterande delmål inom vissa prioriterade områden. Utgångspunkten för utredningens förslag är att den nya målstrukturen ska bidra till bättre förutsättningar för styrning och uppföljning av integrationspolitiken för att kunna nå det övergripande målet. Utredningens förslag och bedömningar i detta slutbetänkande när det gäller en förstärkt styrning och uppföljning syftar till att ge ytterligare verktyg för att integrationspolitikens mål ska få genomslag i de offentliga verksamheterna.

Utredningens förslag om att myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationen ska ha ett utpekat ansvar i instruktionen för att integrera ett integrationsperspektiv inom sitt verksamhetsområde innebär att styrningen av berörda myndigheter förtydligas. Det bedöms kunna bidra till att frågor om integration prioriteras i verksamheter av betydelse för integrationen av utrikes födda och ger, tillsammans med den föreslagna målstrukturen, en långsiktig inriktning på myndigheternas arbete med frågor om integration inom olika samhällsområden.

Förslaget om att införa ett sektorsansvar för vissa myndigheter bedöms kunna bidra till att bygga upp kunskap om utvecklingen av integrationen och om hur man kan undanröja hinder för integration inom olika sektorer. Sektorsansvaret, tillsammans med förtydligade uppdrag för vissa myndigheter, innebär också att frågor om integration i ökad utsträckning inkluderas som en aspekt när verksamheter planeras och genomförs inom integrationspolitikens prioriterade områden. De sektorsansvariga myndigheternas återrapportering till regeringen, tillsammans med Nationella integrationsrådets sektorsövergripande uppföljningar och bedömningar av utvecklingen av integrationen och av politikens resultat, medför också att regeringen, men även övriga berörda aktörer, kan få en samlad och kunskapsbaserad bild och analys av utvecklingen av integrationens olika dimensioner.

Sammanfattningsvis bedöms förslagen och bedömningarna således kunna bidra till en kunskapsbaserad styrning av den offentliga verksamheten samt effektivare prioritering av insatser och åtgärder

för att nå det övergripande målet för integrationspolitiken. Förslagen bedöms också kunna motverka stereotypa uppfattningar om läge och utveckling för integrationen av utrikes födda och ge en mer kunskapsbaserad grund för att åtgärda de faktiska integrationsproblemen.

10.2.2 Förändringar i ersättningssystemet för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet

Deltagande i etableringsinsatser påskyndar nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (se avsnitt 6.2.4). Utredningens förslag i avsnitt 8.2 till förändringar i ersättningssystemet för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet medför att nyanländas beroende av kompletterande ekonomiskt bistånd minskar. Det bedöms få positiva effekter bland annat för den enskildes motivation att aktivt delta i etableringsprogrammet samt vad gäller människors attityder och syn på invandrare genom att nyanlända får en ersättning som kopplas till krav på aktivt deltagande i stället för försörjningsstöd. Minskat beroende av ekonomiskt bistånd medför också att marginaleffekterna av att arbeta vid sidan av deltagande i programmet blir betydligt lägre. Även förslaget om att förvärvsarbete vid sidan av etableringsprogrammet inte ska påverka etableringsersättningen bidrar till stärkta incitament för nyanlända att ta ett extraarbete, vilket bedöms bidra till en snabbare etablering på arbetsmarknaden.

För att nå de integrationspolitiska målen behöver integrationsinsatser utformas så att de främjar både kvinnors och mäns integration. Forskning har visat att den individualiserade etableringsersättningen bidrog till ett ökat deltagande i etableringsinsatser (ett ökat arbetsutbud) bland nyanlända kvinnor, och till ökad sysselsättning och inkomster efter deltagande i programmet (se avsnitt 6.2.4). Utredningens förslag om att individualisera etableringstillägget bedöms ytterligare stärka kvinnors incitament att delta i programmet.

Även dessa förslag bedöms därmed kunna bidra till att nå det föreslagna målet för integrationspolitiken.

10.2.3 Om etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas

Utredningen bedömer att ett avskaffande av etableringstillägget och bostadsersättningen skulle försämra möjligheterna att nå det föreslagna målet för integrationspolitiken. Avskaffande av etableringstillägget medför betydligt lägre inkomster för hushåll med barn (se avsnitt 7.4), medan avskaffande av bostadsersättningen medför lägre inkomst för vissa hushåll bestående av ensamstående (se avsnitt 7.5). Sammantaget skulle ett avskaffande innebära ett ökat beroende av ekonomiskt bistånd, vilket riskerar att minska incitamenten hos den nyanlände att vara aktiv. Därmed fördröjs etableringen på arbetsmarknaden i stället för att främjas. Ett ökat bidragsberoende riskerar också att försämra omgivningens attityder till invandrare, vilket även kan påverka nyanländas möjligheter att integreras i samhället i övrigt.

Utredningens uppdrag redovisas med utgångspunkt i gällande rätt, vilket innebär att nyanlända som deltar i etableringsprogrammet har rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd av socialnämnden om den deltagarsättning de får inte räcker för att tillgodose deras försörjningsbehov. Det nuvarande regelverket är emellertid föremål för översyn och utreds för närvarande av flera utredningar som regeringen har tillsatt (se avsnitt 2.2.3).

I avsnitt 8.1.2 beskrivs effekterna av sänkt ersättningsnivå till nyanlända flyktingar i Danmark och Schweiz som motsvarar en situation där inkomstminskningen som uppstår vid ett avskaffande av etableringstillägg och bostadsersättning inte kompenseras med ökat ekonomiskt bistånd. Forskningen har inte kunnat påvisa att de stärkta ekonomiska drivkrafterna att arbeta medförde positiva effekter på sysselsättning och inkomst. Däremot visar studierna på negativa effekter för bland annat kvinnors arbetskraftsdeltagande och för barnens skolresultat, samt en ökad risk för att nyanlända involveras i kriminella aktiviteter för att säkra en inkomst de kan överleva på. Det finns därmed påtagliga risker för att sänkta ersättningar kan medföra långvariga negativa effekter på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Syftet med förslagen om en förstärkt och samordnad styrning av integrationspolitiken är att politikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Förslagen förväntas leda till att politiken kan följas upp på ett mer samordnat och strukturerat sätt så att relevanta och träffsäkra åtgärder kan vidtas och resultaten förbättras. Mer träffsäkra åtgärder medför en ökad samhällsekonomisk effektivitet.

Översynen av ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet avser ersättningarnas betydelse för det *kortsiktiga* ekonomiska utbytet av att utöka sin arbetstid (arbete parallellt med deltagande i programmet) respektive av att övergå från att delta i programmet till att börja arbeta. Utredningens förslag medför att det lönar sig betydligt bättre att arbeta vid sidan av att delta i programmet. Höjda ersättningar gör att behovet av ekonomiskt bistånd helt försvinner i samtliga typ-hushåll, förutom för hushåll med tre eller fler barn. *Marginala effekterna* vid extraarbete sjunker därmed från 75 procent² med dagens ersättningar till 0–20 procent med utredningens förslag. Ett ökat ekonomiskt utbyte av arbete med 75 procent kan med en uppskattad elasticitet på cirka 25 procent³ beräknas medföra att arbete parallellt med deltagande i programmet ökar med cirka 20 procent. På kort sikt innebär förslagen således att arbetsutbud, sysselsättning och inkomster förväntas öka bland nyanlända som deltar i etableringsprogrammet.

Förslagen innebär framför allt en förändrad sammansättning av deltagarnas disponibla inkomster (högre etableringsersättning och lägre ekonomiskt bistånd), inte att den totala ersättningsgraden höjs. *Tröskeeffekten* vid övergång från deltagande i programmet till att börja arbeta förändras därför bara marginellt för de flesta hushållstyper. I vissa hushåll där den ena partnern arbetar heltid kommer tröskeeffekten dock öka något med utredningens förslag (se avsnitt 8.2.3). Detta gäller exempelvis för sammanboende med två yngre barn där den ena partnern arbetar heltid. För ett sådant hushåll innebär förslagen en ökad tröskeeffekt från 55 till 62 procent för den

² Givet att individen har kvalificerat sig för jobbstimulansen i försörjningsstödet, annars är marginaleffekten genomgående 100 procent med dagens ersättningar eftersom alla hushållstyper beräknas ha behov av kompletterande försörjningsstöd, se avsnitt 7.3.

³ Baserat på skattade elasticiteter för personer med bostadsbidrag och låg förväntad inkomst, se Bastini m.fl. 2016.

partner som är kvar i etableringsprogrammet. Tröskeeffekten ligger dock fortfarande på en låg nivå som innebär tydliga ekonomiska incitament att övergå till arbete även i detta fall.

Sammantaget innebär förslagen att de generellt sett relativt starka ekonomiska drivkrafterna att övergå till arbete som gäller med nuvarande regler (se avsnitt 7.2.5) även kommer gälla med utredningens förslag. Dessutom kan de stärkta ekonomiska incitamenten till extraarbete bidra till en snabbare övergång till arbete genom att fler nyanlända som deltar i programmet får kontakter och arbetslivserfarenhet under tiden de deltar i etableringsinsatser.

De *långsiktiga effekterna* av utredningens förslag till förändrade ersättningar har vi inte haft möjlighet att beräkna. Det finns dock tydligt stöd i forskningen för att deltagande i språkträning och arbetsnära insatser som subventionerade anställningar, praktik, arbetsmarknadsutbildning och förstärkta förmedlingsinsatser förbättrar nyanländas chanser att komma in på arbetsmarknaden (se t.ex. Foged m.fl. 2024 och Dahlberg m.fl. 2023). Det finns också belägg för att ersättningen vid deltagande i insatser har betydelse särskilt för kvinnor och andra grupper med svagare förutsättningar på arbetsmarknaden (Bratu m.fl. 2023; Andersen m.fl. 2019). På några års sikt bidrar ett högt deltagande i etableringsinsatser till ökad sysselsättning också för grupper som har svårare att komma in på arbetsmarknaden.

Att nyanlända flyktingar och deras anhöriga aktivt deltar i etableringsinsatser är således angeläget för att de ska få en varaktig etablering på arbetsmarknaden, kunna försörja sig själva och fullt ut delta i samhällslivet. Med tidiga insatser för etablering motverkas risken för att hamna i ett långvarigt utanförskap. Detta minskar de framtida behoven av ofta mer kostsamma insatser för att bryta långtidsarbetslöshet och utanförskap.

Det är därför viktigt att ersättningen ger incitament att delta i insatser. Etableringsersättningen är villkorad med att den nyanlände aktivt deltar i de insatser som har överenskommit. Utredningens beräkningar visar dock att de nuvarande ersättningsnivåerna medför ett regelmässigt behov av kompletterande ekonomiskt bistånd. Detta riskerar att ge fel signaler till deltagarna om att den egna ansträngningen för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av vårt samhälle inte spelar någon större roll.

Ersättningen har därmed betydelse för ett ökat arbetsutbud, både på kort och lång sikt. När fler personer ingår i arbetskraften ökar

vanligen även sysselsättningen, vilket leder till ökade skatteintäkter för staten och kommunerna. Samtidigt minskar den offentliga sektorns kostnader för transfereringar till följd av arbetslöshet och i vissa fall även sjukdom. Likaså minskar utgifterna för bland annat bostadsbidrag och äldreförsörjningsstöd när sysselsättningsgraden ökar. På samhällsnivå leder således ett högre arbetskraftsdeltagande i befolkningen till ökad ekonomisk tillväxt och lägre kostnader för både staten och kommunerna. Med tidiga insatser som ger nyanlända kvinnor och män de verktyg och resurser de behöver för att få ett arbete förbättras också matchningen på arbetsmarknaden. Utredningen bedömer därför sammantaget att de positiva samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen överstiger kostnaderna för de åtgärder som föreslås.

10.4 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag och bedömningar genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. När det gäller utredningens förslag som avser styrningen av integrationspolitiken ska myndigheternas verksamheter genomgående beakta ett jämställdhetsperspektiv. Statistik, analys och utvärdering inom integrationsområdet ska jämställdhetsintegreras och uppföljningen av integrationspolitiken ska förutom att redovisas uppdelat på födelseregion eller svensk respektive utländsk bakgrund även redovisas könsuppdelat. Samtliga myndigheter som föreslås få ett uppdrag kopplat till integration ingår även i regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering. Förslagen bedöms därmed påverka jämställdheten positivt och stärka möjligheterna att nå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män, oavsett om de är födda i Sverige eller ett annat land, ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Utredningens förslag som rör förändringar av ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet bedöms även särskilt stärka möjligheterna att nå det jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet. Det gäller framför allt förslaget om ett individualiserat etableringstillägg, eftersom det kan bidra till starkare och mer jämställda ekonomiska incitament för båda makarna i en familj att delta i insatser och därmed medföra bättre förutsättningar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden.

Ett avskaffande av etableringstillägget skulle däremot riskera att ge negativa konsekvenser för jämställdheten. Sänkta ersättningar i Danmark har visat sig särskilt missgynna kvinnors arbetskraftsdeltagande (Andersen m.fl. 2019).

Bostadsersättning kan lämnas till ensamstående utan barn. Bland män som deltar i etableringsprogrammet är varannan ensamstående utan barn, medan motsvarande andel bland kvinnor är 20 procent (se avsnitt 7.1). Män är också i tydlig majoritet bland dem som får bostadsersättning. Ett avskaffande av bostadsersättningen skulle därmed främst beröra män.

Ett avskaffande av bostadsersättningen medför högre marginal-effekter vid arbete parallellt med deltagande i etableringsprogrammet, eftersom individerna i större utsträckning än i dag blir beroende av kompletterande försörjningsstöd. Om bostadsersättningen tas bort minskar således det ekonomiska utbytet av att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet.

10.5 Konsekvenser för barn

Den föreslagna styrmodellen för integrationspolitiken har utformats med hänsyn till att det inom vissa områden, särskilt vad gäller delmålen om språklig integration, utbildning och kvalificering samt social integration, behöver säkerställas att analys, uppföljning och utvärdering även beaktar barn och ungas situation. På så sätt kan den statliga styrningen bidra till att ge ett kunskapsunderlag och en bild av hur integrationen utvecklas för barn med utländsk bakgrund. Förhoppningen är att framtida åtgärder för att förbättra integrationen kan utformas så att de är relevanta och träffsäkra även för flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Det bedöms bidra till jämlika och jämställda möjligheter för barn med utländsk bakgrund att delta i samhället samt möjligheterna för dem att leva ett värdigt och självständigt liv.

Utredningens förslag såvitt gäller förändringar i ersättningssystemet för nyanlända syftar till att skapa ett ersättningssystem som ger jämställda incitament och ökade drivkrafter att arbeta. Att föräldrarna får jämställda incitament att etablera sig i arbets- och samhällslivet kan bidra till att både kvinnor och män snabbare får en egen inkomst från arbete och att färre barn till utrikes födda därmed växer upp i familjer med låg inkomststandard. Utredningens förslag om att

individualisera etableringstillägget bedöms också bidra till att stärka de ekonomiska drivkrafterna för kvinnor med barn att så snabbt som möjligt påbörja etableringsinsatser och att återgå till programmet efter föräldraledighet. Barnen kan därmed tidigare delta i förskola vilket kan ge dem mer tid för språkträning i svenska. Sammantaget kan förslagen därmed medföra att uppväxtvillkoren för barn med utländsk bakgrund kan förbättras. Utredningens förslag bedöms därmed medföra positiva konsekvenser för barn.

Ett *avskaffande av etableringstillägget* kan däremot få motsatt effekt och medföra negativa konsekvenser för barn. Etableringstillägget kompenserar för barnfamiljers högre levnadskostnader och är en väsentlig del i ersättningen till nyanlända barnfamiljer. Den ekonomiska levnadsstandard för barnfamiljer skulle försämrats ytterligare om etableringstillägget tas bort och incitamenten för föräldrarna, särskilt för kvinnor, att etablera sig på arbetsmarknaden försämrats. Försämrade ekonomiska möjligheter innebär därmed en risk för ökade skillnader mellan inrikes och utrikes födda barnfamiljer såvitt gäller ekonomisk utsatthet och barnfattigdom. Bland annat av dessa skäl anser utredningen att ett borttagande av etableringstillägget skulle behöva kombineras med att etableringsersättningen läggs på en nivå som innebär att hushåll med barn inte regelmässigt ska ha behov av kompletterande ekonomiskt bistånd (se avsnitt 8.3).

Ett avskaffande av bostadsersättningen bedöms inte påverka barn eftersom sådan ersättning endast lämnas till ensamstående utan hemmavarande barn.

10.6 Ekonomiska konsekvenser för staten

10.6.1 En förstärkt styrning och uppföljning av integrationspolitiken

Syftet med förslagen om en förstärkt styrning av integrationspolitiken i kapitel 4 och bedömningarna i kapitel 5 som avser förbättrad uppföljning av resultaten är att integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Förslagen förväntas leda till att politiken kan följas upp på ett mer samordnat och strukturerat sätt så att relevanta och träffsäkra åtgärder kan vidtas och resultaten förbättras.

Ett integrationsperspektiv integreras i vissa myndigheters ordinarie verksamheter

Integrationspolitiken är tvärssektoriell och skär över flera samhällsområden. Hos myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationspolitikens delmål behöver frågor om integration integreras i verksamheten på ett sådant sätt att de finns med som en naturlig del i planering, genomförande och uppföljning av det löpande arbetet. Integrationspolitiken måste därför integreras i myndigheternas ordinarie processer så att kraften i myndigheternas hela ordinarie verksamhet används för att förverkliga målet.

Förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, som utredningen föreslår ska upphävas, innebär att alla myndigheter fortlöpande ska beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Myndigheterna ska även verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Utredningens förslag i avsnitt 4.2 om att ett integrationsperspektiv ska integreras i vissa myndigheters ordinarie verksamheter innebär således endast att styrningen förtydligas för berörda myndigheter som har verksamhet med anknytning till integrationen av utrikes födda. Förslagen syftar till att förändra arbetet inom ordinarie processer.

Vidare bygger utredningens förslag till ny styr- och uppföljningsmodell för integrationspolitiken på ansvars- och finansieringsprincipen. Principen innebär huvudsakligen att varje sektor i samhället har ansvar för att integrationspolitiken genomförs. Man ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer som är utrikes födda eller som har utländsk bakgrund. En viktig del av principen är just att kostnaderna för nödvändiga anpassningsåtgärder, ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Förslagen innebär inte någon detaljstyrning av myndigheterna. Utredningen utgår från grundtanken att det är myndigheterna som är experter och bäst lämpade att i samverkan med andra och utifrån sina mandat veta vad som kan och bör göras inom respektive samhälls- eller verksamhetsområde för att på mest effektiva sätt nå de integrationspolitiska målen.

Av dessa skäl bedömer utredningen att förslagen i avsnitt 4.2 inte medför några ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter.

Införandet av sektorsansvariga myndigheter

Utredningen har föreslagit att Arbetsförmedlingen, Statens skolverk (Skolverket) Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Socialstyrelsen ska vara sektorsansvariga myndigheter. Ansvaret innebär att myndigheterna ska ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för integrationsfrågor med anknytning till respektive myndighets verksamhetsområde. Myndigheterna ska inom ramen för detta ansvar följa utvecklingen av respektive delmål, bidra till att målen nås och vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Respektive sektorsansvarig myndighet ska även förse regeringen med en årlig rapport om utvecklingen av delmålen.

Sektorsansvaret innebär således ett utvidgat uppföljnings- och analysuppdrag för de berörda myndigheterna. Det innebär också att myndigheterna behöver säkerställa resurser och kompetens för att aktivt kunna samordna och stödja övriga berörda aktörer inom sektorn. I detta arbete bör de sektorsansvariga myndigheterna i första hand lyfta in integrationsperspektivet i sina befintliga samverkansstrukturer. Utredningen bedömer att 4 miljoner kronor per år bör tillföras respektive sektorsansvarig myndighet. Skolverket, som föreslås få sektorsansvar för två delmål, bör tillföras totalt 6 miljoner kronor per år för de nya uppdragen.

Ett nationellt integrationsråd inom Arbetsförmedlingen

Enligt förslaget i avsnitt 4.4 ska det inom Arbetsförmedlingen inrättas ett rådgivande organ, Nationella integrationsrådet. Med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken ska rådet:

1. göra sektorsövergripande uppföljningar och bedömningar av utvecklingen av integrationen och av politikens resultat,
2. främja samverkan mellan myndigheter, regioner, kommuner, organisationer inom det civila samhället, näringsliv, forskare och andra relevanta aktörer i genomförandet av politiken,

3. bidra till kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte mellan relevanta aktörer, och
4. bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken.

Till rådet ska det knytas ett kansli som ansvarar för det löpande arbetet. Utredningen bedömer att kansliet behöver resurser för sex årsarbetskrafter, varav fem handläggare eller utredare och en kanslichef. Utöver lönekostnader tillkommer kostnader för bland annat lokaler, it och resor. I rådets budget bör även inräknas arvode till rådets ordförande. Sammantaget bedömer utredningen att Arbetsförmedlingen bör tillföras 10 miljoner kronor per år för de kostnader som följer av att Integrationspolitiska rådet inrättas vid myndigheten.

Uppdrag till Statistiska centralbyrån om indikatorer och en Integrationsbarometer

I avsnitt 5.3 gör utredningen bedömningen att Statistiska centralbyrån (SCB) bör få i uppdrag att utveckla indikatorer för uppföljning av integrationen inom politikens fem delmål. SCB ansvarar sedan 2007 för individdatabasen *Stativ* (Registret för integrationsstudier) som bland annat utgör underlag för den officiella statistiken över integration. SCB tar också årligen fram *Registerdata för integration*, som utgörs av ett 90-tal nyckeltal inom integrationsområdet och finns allmänt tillgängliga på SCB:s webbplats. Uppdraget att utveckla indikatorer för uppföljning av integrationen innebär att SCB bör ersätta de befintliga nyckeltalen som publiceras i Registerdata för integration med de nya indikatorer som behövs för att följa upp integrationen inom de fem föreslagna delmålen. Utredningens bedömningar i avsnitt 5.4 om lämpliga indikatorer bör vara utgångspunkten för uppdraget.

SCB har årligen fått i särskilt uppdrag att uppdatera Registerdata för integration och har tillförts cirka 1 miljon kronor per år för detta.⁴ Uppdraget att utveckla nya indikatorer och att ersätta de befintliga nyckeltalen med de nya indikatorerna innebär en mer genomgripande

⁴ Finansieringen för de årliga uppdragen att uppdatera Registerdata för integration har budgeterats på utgiftsområde 13, anslag 1:1 Integrationsåtgärder. I sitt budgetunderlag för 2025–2027 har SCB föreslagit att medel för Registerdata för integration flyttas till SCB:s förvaltningsanslag för att skapa långsiktiga och förutsägbara förutsättningar för statistiken.

uppgift än den årliga översynen. För denna uppgift bedöms att SCB bör tillföras 2 miljoner kronor från och med 2025. Med utredningens förslag till årliga uppföljningsrapporter från sektorsansvariga myndigheter och sektorsövergripande uppföljningar från Nationella integrationsrådet kan också resurser som SCB använder för de årliga rapporterna i rapportserien *Integration – analys* omprioriteras till uppdraget att ansvara för de nya indikatorerna för integration.

Vidare lämnas i avsnitt 5.5 bedömningen att SCB bör få i uppdrag att utveckla och genomföra en nationell urvalsundersökning, en *Integrationsbarometer*, som bör genomföras ungefär vart tredje år. Undersökningar av detta slag kräver generellt sett både relativt stora urval (minst 10 000 personer) och att en post- eller webbenkät kan följas upp med telefonintervjuer för att säkra en tillräckligt hög svarsfrekvens. För en del av de frågor som skulle ingå i Integrationsbarometern är det också relevant att ha en jämförelsegrupp av inrikes födda personer. SCB bör få i uppgift att utreda och föreslå hur undersökningen kan utformas metodmässigt för att kunna tillgodose informationsbehovet som Integrationsbarometern ska fylla. Utredningen uppskattar att SCB behöver tillföras cirka 1,5 miljon kronor 2025 för utvecklingsarbetet med enkäten och 4 miljoner kronor för 2026 för att genomföra undersökningen, dvs. för att samla in uppgifterna och redovisa svaren.

10.6.2 Förändringar i ersättningsystemet

När etableringsreformen genomfördes tog staten på sig det direkta ansvaret för försörjningen av nyanlända flyktingar och deras anhöriga under den första tiden i Sverige. Ersättningarna till nyanlända utformades därför på ett sådant sätt att ett regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd skulle undvikas (se avsnitt 6.2.3). Ersättningarna till nyanlända flyktingar och deras anhöriga som deltar i etableringsinsatser har emellertid inte justerats för pris- och kostnadsökningar sedan de infördes 2010. Detta har medfört att det i dag finns ett regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd för samtliga hushållstyper (se avsnitt 7.2). De ökade kostnader som redovisas i det följande är således kostnader som staten tidigare har åtagit sig att ansvara för, men som i dagsläget faller på kommunerna.

Utredningens förslag till förändringar i ersättningssystemet för deltagare i etableringsprogrammet innebär en återgång till 2010 års ersättningsnivåer och medför således ökade kostnader för staten för etableringsersättning och etableringstillägg. Reformkostnaden har beräknats utifrån de beräknade utgifter som redovisas i budgetpropositionen för 2024, anslag 1:14 Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare (prop. 2023/24:1, utgiftsområde 14 s. 59–60). Detta innebär att vi utgår från samma antaganden om antalet deltagare i programmet. Utgifterna som redovisas på anslaget beräknas uppgå till totalt 865 miljoner kronor 2024 och omfattar utgifter för etableringsersättning, etableringstillägg samt bostadsersättning.

Av det budgeterade beloppet för 2024 avser 706 miljoner kronor *etableringsersättning*. Med utredningens förslag höjs denna ersättning med 36 procent för att återställa köpkraften till 2010 års nivå (se avsnitt 8.2.3). Höjningen innebär att utgifterna för etableringsersättning ökar med 254 miljoner kronor.

Cirka 110 miljoner kronor av det budgeterade beloppet 2024 avser *etableringstillägg*. Enligt utredningens förslag höjs också etableringstillägget med 36 procent så att köpkraften i ersättningen återställs till 2010 års nivå. Samtidigt föreslås att etableringstillägget individualiseras. Detta beräknas leda till att antalet deltagare som får etableringstillägg ökar från cirka 6 000 till 8 000 personer.⁵ Individualiseringen medför en förändring för sammanboende med barn, eftersom båda partner behöver delta i programmet för att fullt etableringstillägg ska utbetalas till familjen. Detta innebär en minskad ersättning för familjer där den ena partnern exempelvis är föräldraledig eller har börjat arbeta. Sammantaget beräknas utgifterna för etableringstillägg därför öka med 16,5 procent, vilket innebär en ökning med 18 miljoner kronor.

Som en följd av utredningens förslag till förändringar i ersättningarna väntas behovet av *bostadsbidrag* bland hushåll där minst en individ deltar i etableringsprogrammet minska med cirka 24 miljoner kronor för samma år.

Kostnader för att ta emot asylsökande och skyddsbehövande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i landet inräknas i *biståndsbudgeten* enligt Sveriges tillämpning av riktlinjerna från

⁵ Uppgifterna är baserade på utredningens simuleringar för 2024 baserat på data från STAR-urvalet i FASIT avseende 2022.

OECD:s biståndskommitté (DAC).⁶ Kostnader för etableringsersättning (inkl. etableringstillägg) är en av de kostnader som avräknas. För kommunbosatta f.d. asylsökande avräknas tre månaders etableringsersättning, medan tio månaders etableringsersättning avräknas för vidarebosatta kvotflyktingar och för inresta anhöriga till f.d. asylsökande.⁷ Kostnadsökningen som följer av förslagen till höjda ersättningar kommer därmed innebära en större DAC-avräkning. Totalt beräknas ytterligare 50 miljoner kronor avräknas mot biståndet.

Mot bakgrund av att försörjningskrav vid anhöriginvandring även gäller för flyktingar och alternativt skyddsbehövande har utredningen i vårt första delbetänkande föreslagit att vissa anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande ska tillhöra den utvidgade målgrupp för etableringsprogrammet som föreslås i delbetänkandet. Detta förslag beräknades innebära minskade utgifter för etableringsersättning och etableringstillägg med 71 miljoner kronor för en kohort, dvs. för 24 månader med ersättning.⁸ För 2024 skulle detta motsvara 35,5 miljoner kronor. Med de ersättningsnivåer som föreslås här ökar besparingen med ytterligare 58 miljoner kronor.

Tabell 10.1 Konsekvenser av höjd etableringsersättning samt höjt och individualiserat etableringstillägg, miljoner kronor

Avser beräknat antal deltagare i etableringsprogrammet 2024

Anslag	Förklaring	Förändrade utgifter
UO 14 anslag 1:14	Höjd etableringsersättning	+254
UO 14 anslag 1:14	Höjt och individualiserat etableringstillägg	+18
UO 12 anslag 1:8	Minskat bostadsbidrag	-24
UO 7 anslag 1:1	Ökad DAC-avräkning	-50
UO 14 anslag 1:14	Ökad besparing vid genomförande av förslag om utökad målgrupp i SOU 2023:24	-58
Nettoeffekt		+140

Källa: Egna beräkningar. DAC-avräkningen baseras på Arbetsförmedlingens beräkning av biståndskostnader 2024 utifrån Migrationsverkets scenario P2-24 (Af-2024/0022 9550).

⁶ Se prop. 2019/20:1 utgiftsområde 7.

⁷ Antal månader med etableringsersättning av de första 365 dagarna baseras på Migrationsverkets DAC beräkning för 2024.

⁸ Se SOU 2023:24 avsnitt 11.6.2. Förslaget avser anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd senare än tre månader efter det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Denna grupp beräknas motsvara 62 procent av de anhöriga som med nuvarande regler ingår i gruppen flyktingmottagna, i genomsnitt 1 590 personer per år, varav 44 procent (700 personer) är vuxna.

Utredningen föreslår vidare att etableringsersättningen och etableringstillägget ska följa konsumentprisindex (se avsnitt 8.2.2). Detta innebär i stort att även den beräknade nettoeffekten i tabell 10.1 kommer att förändras med prisutvecklingen.

10.6.3 Konsekvenser om etableringstillägget och bostadsersättningen avskaffas

Ett avskaffande av etableringstillägget och bostadsersättningen skulle innebära att statens kostnader för ersättning till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet minskar. För 2024 beräknas utgifterna för dessa båda ersättningar till cirka 160 miljoner kronor.⁹ För att undvika ett ökat bidragsberoende bland nyanlända som deltar i etableringsprogrammet, och därigenom försvagade incitament till arbete, menar utredningen att etableringsersättningen vid ett avskaffande behöver höjas till en högre nivå än i utredningens förslag till förändringar. Den högre nivån (se avsnitt 8.3.1) innebär att hushåll med upp till tre barn inte regelmässigt ska behöva söka kompletterande försörjningsstöd. Den högre nivån på etableringsersättning skulle sammantaget innebära väsentligt högre utgifter för staten, totalt 1 538 miljoner kronor givet 2024 års prisnivå och antal deltagare i programmet.¹⁰

I tabell 10.2 redovisas beräknade utgiftsförändringar för alternativet då etableringstillägg och bostadsersättning avskaffas vilket kombineras med en kraftigt höjd etableringsersättning. Beräkningarna utgår från samma förutsättningar som i tabell 10.1 i föregående avsnitt.

⁹ Budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) utgiftsområde 14, anslag 1:14.

¹⁰ Beloppet avser kostnader för etableringsersättning minskat med budgeterade belopp för etableringstillägg och bostadsersättning och med hänsyn taget till statens minskade kostnader för bostadsbidrag.

Tabell 10.2 Konsekvenser av borttaget etableringstillägg och bostadsersättning samt höjd etableringsersättning, miljoner kronor

Avser beräknat antal deltagare i etableringsprogrammet 2024

Anslag	Förklaring	Förändrade utgifter
UO 14 anslag 1:14	Borttaget etableringstillägg	-110
UO 14 anslag 1:14	Borttagen bostadsersättning	-49
UO 14 anslag 1:14	Höjd etableringsersättning	+880
UO 12 anslag 1:8	Minskat bostadsbidrag	48
UO 7 anslag 1:1	Ökad DAC-avräkning	-168
UO 14 anslag 1:14	Ökad besparing vid genomförande av förslag om utökad målgrupp i SOU 2023:24	-97
Nettoeffekt		+408

Källa: Egna beräkningar. DAC-avräkningen baseras på Arbetsförmedlingens beräkning av biståndskostnader 2024 utifrån Migrationsverkets scenario P2-24 (Af-2024/0022 9550).

Även i detta fall anser utredningen att etableringsersättningen bör följa konsumentprisindex, vilket innebär att kostnaden ovan skulle öka efterkommande år.

10.6.4 Finansiering av kostnadskonsekvenserna för staten

Förstärkt styrning och uppföljning

Kostnaderna för utredningens förslag som avser en förstärkt styrning av integrationspolitiken beräknas totalt uppgå till 28 miljoner kronor. Av detta avser 18 miljoner kronor ökade förvaltningskostnader för sektorsansvariga myndigheter och 10 miljoner kostnader för Nationella integrationsrådets kansli. Jämfört med andra tvärsektorieella politikområden innebär utredningens förslag en kostnads-effektiv lösning för att åstadkomma en strategisk och samordnad styrning och uppföljning av integrationspolitiken.¹¹

Regeringen har återkommande lyft behoven att komma till rätta med de utmaningar som finns i vårt samhälle som enligt regeringen beror på en stor invandring i kombination med en misslyckad integration.¹² I budgetpropositionen för 2024 tillfördes Migrationsverket

¹¹ I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) beräknades 73,4 miljoner kronor för Jämställdhetsmyndigheten (utgiftsområde 13 anslag 3:2), 60,7 miljoner kronor för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (utgiftsområde 17 anslag 12:1) och 68,9 miljoner kronor för Myndigheten för delaktighet (utgiftsområde 9 anslag 3:1).

¹² Se t.ex. Regeringsförklaringen 18 oktober 2022.

235 miljoner kronor för 2024 och 850 miljoner kronor för 2025. Tillskotten motiverades bland annat med det paradigmskifte som regeringen genomför inom migrationspolitiken och att verket behöver ha stabila planeringsförutsättningar och därmed möjligheten att behålla en högre personalstyrka under en längre period för att kunna bidra i genomförandet av kommande reformer (prop. 2023/24:1, utgiftsområde 8, avsnitt 2.8). Det nämnda paradigmskiftet berör även integrationspolitiken. Utredningens förslag syftar till att uppdatera och systematisera styrningen och uppföljningen av integrationspolitiken för att öka förutsättningarna för att komma till rätta med integrationsproblemen. Enligt utredningens bedömning bör därför medel för finansiering av utredningens förslag tillföras genom en omprioritering från Migrationsverkets förvaltningsanslag (utgiftsområde 8 anslag 1:1 Migrationsverket).

Även finansieringen av uppdraget till SCB att utveckla och genomföra en Integrationsbarometer bör enligt utredningens mening kunna tillföras genom en omprioritering från Migrationsverkets anslag. Kostnaderna för att utveckla indikatorer bör som tidigare finansieras genom prioritering inom utgiftsområde 13 anslag 1:1 Integrationsåtgärder.

Förändrade ersättningar till deltagare i etableringsprogrammet

Nettokostnaden för utredningens förslag som avser ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet beräknas uppgå till 153 miljoner kronor (2024 års prisnivå och antal deltagare). Förslagen syftar till att minska bidragsberoendet, öka incitamenten till arbete och säkra en ersättningsnivå som nyanlända familjer kan leva på under tiden som de vuxna deltar i etableringsprogrammet.

Förslagen innebär samtidigt minskade kostnader för kommunerna för utbetalning och administration av ekonomiskt bistånd (se avsnitt 10.7). För samhället som helhet bedöms förändringarna också ge positiva konsekvenser i form av ökat arbetsutbud, ökad sysselsättning och skatteintäkter.

För en direkt finansiering av de ökade statsfinansiella utgifterna menar utredningen att flerbarnstillägget för det andra barnet bör övervägas. Höjningen av etableringsersättningen och etableringstillägget bidrar i mycket hög grad till att förbättra utsatta barnfamiljers ekonomiska standard. Vad gäller flerbarnstillägget för barn nummer två

har Riksrevisionen (2020) i sin granskning av effektiviteten i flerbarnstillägget i barnbidraget framhållit att detta inte är ett kostnads-effektivt sätt att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard. Försäkringskassan (2023b) visar att av det totala flerbarnstillägget går en fjärdedel, cirka 1,3 miljarder kronor per år, till familjer med två barn. Av de familjer som får flerbarnstillägg för två barn har 12 procent låg ekonomisk standard.

10.7 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Utredningens förslag till förändringar i ersättningssystemet för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet medför att nyanländas beroende av kompletterande ekonomiskt bistånd minskar. Förslagen bedöms därmed få positiva konsekvenser för kommunernas ekonomi både till följd av minskade kostnader för ekonomiskt bistånd och genom att socialtjänsten avlastas en tung administrativ hantering av bistånds-ansökningar från nyanlända som deltar i etableringsprogrammet.

Utredningens beräkningar visar att behovet av kompletterande ekonomiskt bistånd bland de hushåll där åtminstone en individ deltar i etableringsprogrammet någon period av året blir cirka 327 miljoner kronor (eller 50 procent) lägre om ersättningarna i etableringsprogrammet höjs utifrån utredningens förslag. Beloppet avser förhållandena 2024. Även kommunernas kostnader för att handlägga ansökningar om ekonomiskt bistånd kommer att minska med utredningens förslag. Antalet hushåll som beräknas ha behov av kompletterande försörjningsstöd minskar från 8 800 med nuvarande regelverk till 5 400 med utredningens förslag. Även dessa uppgifter avser förhållandena 2024.¹³

I tabell 10.3 visas hur behovet av ekonomiskt bistånd påverkas bland de cirka 4 200 hushåll där minst en hushållsmedlem deltar på heltid *under hela året* i etableringsprogrammet, räknat på förhållandena 2024. Bland dessa hushåll beräknas behovet av ekonomiskt bistånd minska med 125 miljoner kronor. Det är framför allt i hushåll med

¹³ Eftersom denna grupp är brett definierad ingår inte bara hushåll som har behov av ekonomiskt bistånd till följd av en otillräcklig etableringsersättning. Det kan t.ex. handla om personer som påbörjat programmet under året och som har haft ett initialt behov av ekonomiskt bistånd i väntan på etableringsersättning, personer som avslutat programmet under året och sedan övergått till jobb- och utvecklingsgarantin och personer som har lämnat programmet men inte har en tillräckligt hög arbetsinkomst för att kunna försörja sig själv.

tre barn eller fler som det även med utredningens förslag finns ett relativt stort behov av kompletterande ekonomiskt bistånd.

Tabell 10.3 Behov av ekonomiskt bistånd utifrån dagens regelverk och utredningens förslag

Avser hushåll med åtminstone en hushållsmedlem som deltar i etableringsprogrammet på heltid under hela 2024

Hushållstyp	Dagens regelverk		Utredningens förslag	
	Andel i behov av bistånd (procent)	Totalt belopp i ekonomiskt bistånd (tkr)	Andel i behov av bistånd (procent)	Totalt belopp i ekonomiskt bistånd (tkr)
Ensamstående utan barn	70	26 870	21	7 490
Ensamstående med 1 barn	92	12 600	28	3 060
Ensamstående med 2 barn eller mer	80	26 110	25	6 230
Sammanboende utan barn	51	10 740	7	1 090
Sammanboende med 1 barn	52	14 510	12	3 100
Sammanboende med 2 barn	55	20 000	25	7 070
Sammanboende med 3 barn eller fler	74	77 140	51	35 260
Samtliga hushåll	68	187 980	25	63 290

Anm.: Uppgifterna anger andelen hushåll som är berättigade till ekonomiskt bistånd och utgår från en situation utan den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer.

Källa: Utredningens simuleringar i FASIT 2022.

Utöver minskade kostnader för ekonomiskt bistånd påverkas kommunernas ekonomi också positivt av ökade skatteintäkter som en följd av att förslagen medför stärkta incitament att arbeta vid sidan av etableringsprogrammet, ett ökat arbetsutbud och en ökad sysselsättning bland nyanlända (se avsnitt 10.3).

Ett borttagande av etableringstillägget och bostadsersättningen skulle däremot innebära en direkt negativ påverkan på kommunernas ekonomi. Utredningens beräkningar i avsnitt 7.4 och 7.5 visar att behovet av ekonomiskt bistånd bland deltagare i etableringsprogrammet skulle öka betydligt jämfört med situationen utifrån dagens regelverk. Förutom de direkta kostnaderna för ekonomiskt bistånd tillkommer även avsevärda administrativa kostnader för att handlägga ansökningar om ekonomiskt bistånd.

Förändringar i transfereringar som ger effekter på det kommunala skatteunderlaget eller de kommunala utgifterna omfattas inte av

den kommunala finansieringsprincipen.¹⁴ Effekterna av statliga beslut som inte tar direkt sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn, ska däremot beräknas och beaktas vid bedömningen som görs i samband med att statsbidragsramen fastställs.

För att undvika den situation som beskrivs ovan med ett ökat behov av ekonomiskt bistånd, och därigenom försämrade incitament till arbete för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet, föreslår utredningen att etableringsersättningen höjs till en nivå där hushåll med barn inte regelmässigt ska behöva söka kompletterande försörjningsstöd (se avsnitt 8.3.1 och avsnitt 10.6.3).

10.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Reglering om den kommunala självstyrelsen finns i regeringsformen. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse, samt övriga angelägenheter som bestäms i lag, på den kommunala självstyrelsens grund. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Utredningens förslag bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

10.9 Konsekvenser för myndigheter

10.9.1 Konsekvenser för sektorsansvariga myndigheter

Arbetsförmedlingen, Skolverket, MUCF och Socialstyrelsen

Förslaget om att Arbetsförmedlingen, Skolverket, MUCF och Socialstyrelsen ska få ett samlat ansvar, sektorsansvar, inom integrationspolitikens fem huvudområden är en ny uppgift för myndigheterna. Den innebär att myndigheterna behöver arbeta med systematisk analys och uppföljning inom respektive sektor samt årligen återrapportera till regeringen om utvecklingen av resultaten inom respektive integrationspolitiskt delmål. Myndigheterna ska även vara sam-

¹⁴ Den kommunala finansieringsprincipen är inte lagfäst men har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan 1993, se prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2 Finansieringsprincipen och prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.

ordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter, dvs. andra myndigheter, kommuner, arbetsmarknadens parter, organisationer i civilsamhället med flera.

De myndigheter som får ett sektorsansvar har samtliga bred kompetens inom analys och uppföljning. De har också befintliga strukturer för samverkan med andra myndigheter med närliggande uppdrag och med relevanta aktörer inom sina respektive sektorer. Ett konsekvent och systematiskt arbete för att integrera ett integrationsperspektiv inom såväl den egna verksamheten som inom sektorn som helhet för att kunna verka samordnande, stödjande och pådrivande till övriga berörda parter kräver dock att resurser avsätts så att arbetet kan prioriteras i myndigheternas verksamheter. Myndigheterna kan också förväntas ha vissa utvecklingskostnader för att kunna analysera och följa upp integration ur ett bredare perspektiv inom respektive sektor. Utredningens bedömning av resursbehovet för sektorsansvaret redovisas i avsnitt 10.6.1.

Utredningen har även föreslagit att de sektorsansvariga myndigheterna med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken ska främja integrationen av utrikes födda samt beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda. När det är relevant ska myndigheterna även redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion eller, när det gäller Skolverket och MUCF, svensk respektive utländsk bakgrund. Att beakta ett integrationsperspektiv när myndigheterna utformar den egna verksamheten och bedriver den är en uppgift för myndigheterna redan i dag. Utredningen bedömer därför att dessa uppgifter kan hanteras inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

10.9.2 Arbetsförmedlingen

I föregående avsnitt redovisas konsekvenserna för Arbetsförmedlingen vad gäller det föreslagna sektorsansvaret. Liksom för övriga sektorsansvariga myndigheter ska Arbetsförmedlingen även främja integrationen av utrikes födda. Det förtydligas därvid särskilt i Arbetsförmedlingens instruktion att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för utrikes födda kvinnor och män och erbjuda dem insatser som främjar en varaktig etablering på arbets-

marknaden. Som anförs ovan ska myndigheten redan i dag beakta ett integrationsperspektiv när myndigheten utformar sin verksamhet och bedriver den. Utredningen bedömer därför att utredningens förslag och förtydliganden i denna del inte föranleder några ökade kostnader för myndigheten.

Förslaget om att inrätta Nationella integrationsrådet innebär att det inrättas ett nytt rådgivande organ inom Arbetsförmedlingen. Rådet ansvarar för sin verksamhet inför Arbetsförmedlingens ledning, men ska ha en självständig roll och ställning i förhållande till övriga delar av myndighetens verksamhet. För Arbetsförmedlingens del medför inrättandet av rådet att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att rådet tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt. Arbetsförmedlingen föreslås också ha en representant i rådet. Utredningens bedömning av resursbehovet för att inrätta det Nationella integrationsrådet inom myndigheten redovisas i avsnitt 10.6.1.

10.9.3 Konsekvenser för övriga berörda myndigheter

Brottsförebyggande rådet

Utredningens förslag innebär att Brottsförebyggande rådet ska integrera ett integrationsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa och beakta förhållanden utifrån svensk respektive utländsk bakgrund. Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska myndigheten även redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelad efter svensk respektive utländsk bakgrund. Att beakta ett integrationsperspektiv när myndigheten utformar sin verksamhet och bedriver den är en uppgift för myndigheten redan i dag. Utredningen bedömer därför att uppgifterna kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Centrala studiestödsnämnden

Utredningen har föreslagit att Centrala studiestödsnämnden ska beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda. Myndigheten ska även i sitt

uppföljnings- och analysarbete presentera och analysera individbaserad statistik uppdelad efter födelseregion. Att beakta ett integrationsperspektiv när myndigheten utformar sin verksamhet och bedriver den är en uppgift för myndigheten redan i dag. Utredningen bedömer därför att uppgifterna kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Diskrimineringsombudsmannen

Utredningen har föreslagit att förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska upphävas. Förslaget innebär bland annat att bestämmelsen i 4 § om att myndigheterna ska delta i överläggningar enligt lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen (DO), när ombudsmannen finner det lämpligt, upphör att gälla. Utredningen har bedömt att befintlig reglering om myndigheternas skyldighet att delta i överläggningar med DO är tillräcklig (se avsnitt 4.3.1). Förslaget bedöms därmed inte få några konsekvenser för myndigheten.

Myndigheten föreslås vidare ha en representant i det Nationella integrationsrådet.

Folkhälsomyndigheten

Utredningen har föreslagit att Folkhälsomyndigheten med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken ska främja integrationen av utrikes födda och i sina analyser av utvecklingen av hälsan även redovisa utvecklingen fördelat efter födelseregion. Att beakta ett integrationsperspektiv när myndigheten utformar sin verksamhet och bedriver den är en uppgift för myndigheten redan i dag. Utredningen bedömer därför att uppgiften kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Försäkringskassan

Utredningen har föreslagit att Försäkringskassan ska beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda. När det är relevant ska myndigheten

redovisa statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelse-region. Att beakta ett integrationsperspektiv när myndigheten utformar sin verksamhet och bedriver den är en uppgift för myndigheten redan i dag. Utredningen bedömer därför att dessa uppgifter kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

I avsnitt 8.2.4 föreslår utredningen att etableringstillägget ska individualiseras, vilket innebär att sådan ersättning inte längre ska ansökas av makar gemensamt. Detta beräknas leda till att antalet deltagare som får etableringstillägg ökar med cirka 33 procent.¹⁵ För Försäkringskassan medför det ökade kostnader att besluta och betala ut etableringstillägg till fler personer. Det innebär sannolikt också vissa kostnader för it-utveckling och andra införandekostnader. Å andra sidan föreslår utredningen en regelförenkling i avsnitt 8.2.5 som innebär att förvärvsinkomster vid sidan av deltagandet i etableringsprogrammet inte ska påverka etableringsersättningen. För Försäkringskassan bedöms detta innebära en minskad kostnad för handläggningen av etableringsersättningen.¹⁶ Rätt till ersättning finns med utredningens förslag för de dagar då individen har en anvisning till programmet och deltar i de insatser som överenskommit i handlingsplanen, och någon beräkning av nedsättning av ersättningen för arbetsinkomster behöver inte längre göras. Sammantaget bedömer utredningen därför att Försäkringskassan kan hantera förändringen till individualiserat etableringstillägg och förenklingen avseende etableringsersättningen inom befintliga ekonomiska ramar.

Jämställdhetsmyndigheten

Utredningen har föreslagit att Jämställdhetsmyndigheten inom sitt ansvarsområde med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken ska främja integrationen av utrikes födda. När det är relevant ska födelse-region användas som indelningsgrund i myndighetens redovisning av statistik, uppföljningar och analyser. Att beakta ett integrationsperspektiv när myndigheten utformar sin verksamhet och bedriver den är en uppgift för myndigheten redan i dag. Utred-

¹⁵ Från 6 000 till 8 000 personer för 2024 enligt utredningens simulering i FASIT som baseras på STAR-urvalet för 2022.

¹⁶ Inför att ansvaret för handläggning av etableringsersättningen flyttades över från Arbetsförmedlingen framhöll Försäkringskassan att den regelförenkling som skulle ge störst effekt i handläggningen vore att rätten till ersättning bedöms på en mer övergripande nivå, regeringsärende med diarienummer S2016/07559/SF.

ningen bedömer därför att uppgifterna kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Myndigheten föreslås vidare ha en representant i det Nationella integrationsrådet.

Länsstyrelserna

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska få ett breddat ansvar för integration inom länet. Ansvaret innebär att länsstyrelserna ska verka för att det av riksdagen fastställda nationella integrationspolitiska målet uppnås bland annat genom att främja samverkan om insatser för integrationen av utrikes födda mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Det är samma uppdrag som länsstyrelserna har i dag för vissa nyanlända invandrare enligt etableringslagen, men som breddas till att omfatta alla utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Utredningen bedömer därför att uppgiften kan hanteras inom länsstyrelsernas befintliga ekonomiska ramar.

Länsstyrelserna föreslås vidare ha en representant i det Nationella integrationsrådet.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Utredningen har föreslagit att myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd i sin verksamhet ska främja integrationen av utrikes födda med utgångspunkt i det nationella målet för integrationspolitiken. Att beakta ett integrationsperspektiv när myndigheten utformar sin verksamhet och bedriver den är en uppgift för myndigheten redan i dag. Utredningen bedömer därför att uppgiften kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån får enligt utredningens bedömningar ansvar för att ta fram och årligen publicera indikatorer för uppföljning av integrationspolitikens fem delmål samt för att utveckla och genomföra en återkommande enkätundersökning, Integrationsbarometern.

Utredningens bedömningar av kostnader för dessa uppdrag redovisas i avsnitt 10.6.1.

Myndigheten föreslås vidare ha en representant i det Nationella integrationsrådet.

Universitets- och högskolerådet

Utredningen har föreslagit att Universitets- och högskolerådet ska beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för integrationen av utrikes födda. Att beakta ett integrationsperspektiv när myndigheten utformar sin verksamhet och bedriver den är en uppgift för myndigheten redan i dag. Utredningen bedömer därför att uppgiften kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

10.10 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte har några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten och bedöms inte heller ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

Referenser

- Andersen, L. H., H. Hansen, M. L. Schultz-Nielsen och T. Tranæs (2012). *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejds-papir 25.
- Andersen, L. H., C. Dustmann och R. Landersø (2019). *Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families*. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 138.
- Andersson, R., M. Franzén, L. Hedman och H. Lindberg (2017). *Segregation: Vad menas och hur mäts den?* Forskning i korthet, nr 9/2017, Forte.
- Andersson Joonas, P., L. Wennemo och M. Sundström (2015). *Etableringsreformens första år – en första utvärdering*. Stencil, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Andersson Joonas, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström (2017). Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* vol. 23, s. 25–43.
- Arbetsförmedlingen (2021). *Ett decennium med etableringsuppdraget. En kartläggning av de som deltagit*. Arbetsförmedlingen analys 2021:24.
- Arbetsförmedlingen (2024). *Uppdrag att implementera en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden*. Delredovisning.
- Auer, D., M. Slotwinski, A. Ahrens, D. Hangartner, S. Kurer, S. Kurt och A. Stutzer (2024). *Social Assistance and Refugee Crime*. Munich Society for the Promotion of Economic Research – CESifo, Working Paper No. 11051, April 2024.

- Bastani, S., Y. Moberg och H. Selin (2016). *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändringar i skatte- och bidrags-systemet?* Rapport 2016:2, IFAU.
- Bevelander, P. och R. Pendakur (2011). Voting and social inclusion in Sweden. *International Migration*, vol. 49, s. 67–92.
- Boverket (2020). *Mått på bostadsbristen – förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras.* Rapport 2020:21.
- Boverket (2023). *Boendesegregationens utveckling och mekanismer. Årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige.* Rapport 2023:23.
- Bratu, C., L. Martén och L. Ottosson (2023). Reform av introduktionsprogram ökade flyktingkvinnors sysselsättning. *Ekonomisk Debatt*, nr 2 2023, årgång 51.
- Brå (2021). *Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund.* Rapport 2021:9, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2023). *Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende.* Rapport 2023:9, Brottsförebyggande rådet.
- Dahlberg, M., J. Egebark och U. Vikman (2023). *Etablering av nyanlända flyktingar. Effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats.* Rapport 2023:9, Delmi.
- Dustmann, C., R. Landersø och L. Højsgaard Andersen (2024). *Unintended consequences of welfare cuts on children and adolescents.* Research report, study paper 202, April 2024, The Rockwool Foundation Research Unit.
- Dustmann, C., R. Landersø och L. Højsgaard Andersen (kommande). Unintended consequences of welfare cuts on children and adolescents. *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Eklind, B., M. Hultin, B. Kashfi, L-E Lindholm, E. Löfbom och K. Nyman (2004). *Vem tjänar på att arbeta?* Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2004:2. Fritzes.
- ESV (2012). *Resultatindikatorer.* Rapport 2012:41, Ekonomistyrningsverket.
- ESV (2023). *Jämställdhetsperspektivet i årsredovisningar och budgetunderlag.* Rapport 2023:35, Ekonomistyrningsverket.

- Elgenius, G. (2023). *Civilsamhällets bidrag till integration i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar*. Policy Brief 2023:12, Delmi.
- Eriksson, S. och D-O. Rooth (2022). *God svenska – vägen till arbete för utrikes födda?* SNS Förlag.
- Eurostat (2021). *Migrant integration statistics 2020 edition*. Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Finanspolitiska rådet (2024). *Svensk finanspolitik 2024*. Finanspolitiska rådets årsrapport 2024.
- Foged, M., L. Hasager och G. Peri (2024). Comparing the effects of policies for the labour market integration of refugees. *Journal of Labor Economics*, vol. 42, nr. S1, April 2024.
- Försäkringskassan (2020). *Socialförsäkringen i siffror*.
- Försäkringskassan (2023a). *Barnhushållens ekonomi. Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2023*.
- Försäkringskassan (2023b). *Flerbarnstillägget i barnbidraget*. Korta analyser 2023:2.
- Gustafsson, J-E, C. Cliffordson och G. Erickson (2014). *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*. SNS Utbildningskommission. SNS Förlag.
- Harder, N., L. Figueroa, R. Gillum, D. Hangartner, D. Laitin, och J. Hainmueller (2018). Multidimensional measure of immigrant integration. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115(45), s. 11483–11488.
- Hainmueller, J., D. Hangartner och G. Pierrantuono (2015). Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 112, s. 12651–12656.
- Hainmueller, J., D. Hangartner och D. Ward (2019). The effect of citizenship on the long-term earnings of marginalized immigrants: Quasi-experimental evidence from Switzerland. *Science Advances*, 5.
- Helgesson, P., P. Ornstein och M. Rödin (2023). *Effekter av subventionerade anställningar på lärande och integration – lärdomar från en randomiserad försöksverksamhet*. Arbetsförmedlingen analys 2023:6.

- Hernes, V., I. Bolvig och L. Liljeberg (2022). *Scandinavian integration policies for refugees – An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes*. TemaNord 2022:534, Nordiska ministerrådet.
- Holappa, T. och M. Sandberg (2023). Hur trångbott är skäligt? En kommentar till ändringen av Socialstyrelsens allmänna råd avseende trångboddhet. *Nordisk socialrättslig tidskrift* nr. 35–36, s. 85–96.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2022). *Ekonomiska konsekvenser för barnfamiljer med bostadsbidrag. En analys av reformen inom bostadsbidraget och underhållsstödet för växelvist boende barn*. Rapport 2022:8.
- Integrationsverket (2004). *Nyanlända kommenterar introduktionen*.
- Jonsson, J.O., C. Mood och G. Treuter (2022). *Integration bland unga: En mångkulturell generation växer upp*. Makadam förlag.
- Landell, E. (2021). *Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden*. Rapport 2021:7 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Regeringskansliet.
- Liebig, T. och F. Von Haaren (2011). Citizenship and the socioeconomic integration of immigrants and their children. I *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants*, s. 23–57, OECD Publishing.
- Lorentzen, J., M. Jonsson, M. Albin och A. Georgelis (2020). *Trångboddhet i förhållande till barns hälsa, miljö och skolgång – en intervjustudie*. Centrum för arbets- och miljömedicin, Rapport 2020:07, Region Stockholm.
- Löfbom, E. (2018). *Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända*. Rapport 2018:2 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Regeringskansliet.
- MUCF (2024). *Ung i dag*. Rapport 2024:2. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Nordström Skans, O., S. Eriksson och L. Hensvik (2017). *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Konjunkturrådets rapport 2017. SNS förlag.

- OECD (2023a). *Participation of the social economy in the provision of Sweden's public employment services*. Local Economic and Employment Development (LEED) papers, no. 2023/04. OECD Publishing.
- OECD (2023b). *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*. OECD Publishing.
- Ottosson, L. (2022). *From welfare to work – Financial incentives, active labor market policies and integration programs*. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Prop. 1991/92:172 *om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar*.
- Prop. 1993/94:135 *Ungdomspolitik*.
- Prop. 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Prop. 1999/2000:79 *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.
- Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*.
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.
- Prop. 2009/10:77 *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*.
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*.
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2012/13:63 *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling*.
- Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.
- Prop. 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.
- Prop. 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshindrapolitiken*.
- Prop. 2017/18:270 *Regelförenklingar inom ekonomisk familjepolitik*.
- Prop. 2020/21:191 *Ändrade regler i utlänningslagen*.

- Prop. 2023/24:18 *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.*
- Qi, H., N. Irastorza, H. Emilsson och P. Bevelander (2021). Integration policy and refugees' economic performance: Evidence from Sweden's 2010 reform of the introduction programme. *IZA International Migration*, 20 January 2021.
- Riksdagens revisorer (2003). *Främja och förklara – Kan Integrationsverket förändra?* Rapport 2003/03:16.
- Riksrevisionen (2005a). *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik.* RiR 2005:5.
- Riksrevisionen (2005b). *Riksrevisionens årliga rapport.* RiR 2005:13.
- Riksrevisionen (2006). *Riksrevisionens årliga rapport.* RiR 2006:18.
- Riksrevisionen (2008). *Avveckling av myndigheter.* RiR 2008:18.
- Riksrevisionen (2019). *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat.* RiR 2019:9.
- Riksrevisionen (2020). *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras.* RiR 2020:9.
- Rosholm, M och R. Vejlin (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start? *Labour Economics*, vol. 17(1), s. 258–275.
- SCB (2020a). *Rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation.* Slutrapportering av regeringsuppdrag. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2020b). *Valda av folket. En studie av social representativitet i folkvalda församlingar.* Demokratistatistisk rapport 25. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2021). *Hushållens ekonomiska standard 2019.* Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023a). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2022.* Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023b). *Hur försörjer sig sysselsatta individer? – en fördjupning av statistiken i BAS.* Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023c). *Vuxnas deltagande i lärande 2022.* Temarapport 2023:12, Statistiska centralbyrån.

- SCB (2023d). *Arbetsmarknaden för utrikes födda i Sverige och EU*. Temarapport 2023:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2024a). *Förslag på registerbaserat mått om funktionsnedsättning*. Delrapportering av regeringsuppdrag 2024:2, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2024b). *Sveriges framtida befolkning 2024–2070*. Demografiska rapporter 2024:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2024c). *FASIT användarhandledning 2022*. Statistiska centralbyrån.
- Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*. Rapport 475.
- Skolverket (2021). *Utvärdering av riktade insatser för nyanländas lärande – Insatsers bidrag till bestående förändringar*. Rapport 2021:11.
- Skolverket (2023a). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2023b). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. Rapport 2023:9.
- Skolverket (2024). *Studieavbrott och genomströmning i sfi*. Rapport 2024:3.
- Skrivelse 2008/09:24. *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.
- Skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.
- Skrivelse 2020/21:105 *Ungdomspolitisk skrivelse*.
- Socialstyrelsen (2016). *Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning*.
- Socialstyrelsen (2022). *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2022*.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Fritzes.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styretredningen. Fritzes.

- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté. Fritzes.
- SOU 2019:23. *Styrkraft i funktionsbinderspolitiken*. Norstedts Juridik.
- SOU 2019:56. *Idéburen välfärd*. Betänkande av Utredningen om Idéburna aktörer i välfärden. Norstedts Juridik.
- SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Betänkande av KLIVA-utredningen. Norstedts Juridik.
- SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration*. Delbetänkande av Utredningen om förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor. Elanders Sverige AB.
- SOU 2023:25. *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd*. Betänkande av Utredningen om språk och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Elanders Sverige AB.
- SOU 2024:12. *Mål och mening med integration*. Delbetänkande av Utredningen om en målstyrd integrationspolitik. Elanders Sverige AB.
- Statskontoret (2013). *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*. Om offentlig sektor 18.
- Statskontoret (2016a). *Statens styrning av kommunerna*. Rapport 2016:24.
- Statskontoret (2016b). *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*. Rapport 2016:18.
- Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?* Om offentlig sektor 33.
- Statskontoret (2022a). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. Om offentlig sektor 44.
- Statskontoret (2022b). *Utvärdering av uppföljningssystemet för ungdomspolitik*. Rapport 2022:3.
- Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*. Om offentlig styrning 49.

- Thalberg, S. och L. Liljeberg (2022). *Nyanländas integration: En enkätstudie om språkstuderandes erfarenheter av livet i Sverige*. Rapport 2022:8, Delmi.
- Universitets- och högskolerådet (2023). *Integration på arbetsmarknaden, kompetensförsörjning och bedömning av utländsk utbildning*. Rapport 2023:7.
- Universitets- och högskolerådet (2024). *Årsredovisning 2023*.

Kommittédirektiv 2022:42

Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå om målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram bör utvidgas,
- föreslå hur ramtiden för etableringsprogrammet kan anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser,
- föreslå hur etableringsprogrammet kan göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden,
- föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Uppdraget att föreslå åtgärder

För att bryta segregationen behöver fler komma i arbete och försörja sig själva. Arbete och en egen inkomst ger både kvinnor och män den ekonomiska friheten att bestämma själva hur och var man vill leva och med vem. Utrikes födda kvinnor har en särskilt svag förankring på arbetsmarknaden vilket gör det angeläget med åtgärder för att påskynda deras etablering. Detta gäller oavsett grund för bosättning i Sverige.

Kvinnor och män ska mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, men också ges lika möjligheter till stöd från samhällets sida. I Sverige förvärvsarbetar kvinnor i hög utsträckning. Förvärvsgraden är lägre bland utrikes födda kvinnor, både i förhållande till inrikes födda kvinnor och i förhållande till utrikes födda män. En orsak är att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte är jämställt fördelade. Nyanlända kvinnor deltar i mindre omfattning i olika arbetsförberedande insatser jämfört med nyanlända män. De registreras senare hos Arbetsförmedlingen och påbörjar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) senare än män.

Målet för integrationspolitiken, om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, uppnås främst genom generella åtgärder för hela samhället inom områden som arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård samt bostäder. För att nå målet behöver de generella åtgärderna kompletteras med riktade åtgärder till vissa nyanlända, till exempel Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Ett jämställdhetsperspektiv är centralt i genomförandet av integrationspolitiken. I budgetpropositionen redovisar regeringen resultaten av den genomförda politiken i förhållande till de mål som riksdagen beslutat för respektive politikområde.

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande och deras anhöriga. Riktade insatser för att underlätta etablering i arbets- och samhällslivet har därför i första hand vänt sig till den målgruppen. Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda insatser till vuxna mellan 20–64 år i målgruppen, regleras i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Närmare bestämmelser om etableringsprogrammet och statlig ersättning till nyanlända som deltar i sådana insatser regleras i förordningarna (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och (2017:819) om ersätt-

ning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Staten betalar särskild ersättning till kommuner och regioner för kostnader i samband med mottagande och insatser till nyanlända genom förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatserna inom etableringsprogrammet och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Insatserna kan emellertid tillhandahållas av olika aktörer. Kommunerna ansvarar till exempel för sfi, kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och samhällsorientering. Etableringsprogrammet omfattar insatser under maximalt två år. Den nyanlände får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes eller i vissa fall togs emot i en kommun.

Bör målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas?

Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Programmet omfattar i dag framför allt nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller som anhöriga till skyddsbehövande. Motsvarande behov av insatser och stöd för etableringen kan emellertid även finnas bland nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl, till exempel som anhöriga till arbetskraftsinvandrare och anhöriga till svenska medborgare. Kvinnor är i överväldigande majoritet i denna grupp. Av ESO-rapporten Försörjning med fördröjning (ESO 2021:7) framgår att andelen kvinnor som varken arbetar eller studerar fyra år efter invandringen är betydligt högre bland de kvinnor som inte har tillgång till Arbetsförmedlingens samordnade etableringsinsatser än de som har det. Många kvinnor saknar helt inkomst, från såväl förvärvsarbete som andra försörjningskällor. Risken är hög att många av dessa kvinnor hamnar i ett långvarigt utanförskap.

Jämfört med de som i dag omfattas av etableringsprogrammet finns det större skillnader i behov och förutsättningar bland anhöriga som inte omfattas. Det är eftersträvansvärt att målgruppen balanseras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Utredaren ska därför

- föreslå, utifrån en samhällsekonomisk bedömning, om och i så fall på vilket sätt målgruppen för etableringsprogrammet bör utvidgas så att även personer med andra uppehållstillstånd efter den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan anvisas till etableringsprogrammet,
- analysera om det finns ett behov av att utvidga uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket till Arbetsförmedlingen och i sådana fall föreslå hur den ska utformas,
- föreslå hur och vem som bör informera individen om möjligheten att delta i etableringsprogrammet,
- analysera behov av utveckling av insatser för den grupp som föreslås ingå i målgruppen för programmet,
- analysera behov av incitament och krav för deltagande för den grupp som föreslås ingå i målgruppen för programmet,
- föreslå vilken ersättning som bör utgå till deltagare i programmet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan ramtiden för etableringsprogrammet anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser?

Trots att regelverket för etableringsprogrammet i sig är könsneutralt, missgynnar dagens regelverk om ramtid i praktiken kvinnor. En nyanländ får ta del av etableringsinsatser som omfattar motsvarande 24 månader på heltid, som längst till och med 36 månader från folkbokföring, den så kallade ramtiden. Kvinnor nyttjar i mycket högre omfattning än män möjligheten till föräldraledighet och kvinnors föräldraledighet är ofta betydligt längre än mäns. En jämställd fördelning av föräldrapenningen är central för kvinnors etablering, dvs. att fler män är föräldralediga längre. Dagens utformning av ramtiden kan i praktiken begränsa framför allt kvinnors möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i insatser.

Regelverket behöver bli mer flexibelt för att åstadkomma likvärdiga chanser för kvinnor och män att etablera sig. Nyanlända kvinnor som har barn när de folkbokförs påbörjar ofta etableringspro-

grammet senare än nyanlända män, antingen för att de är hemma med barn som inledningsvis är för unga för att gå i förskola eller på grund av vård av barn i väntan på plats i förskola. Ramtiden på 36 månader kan då medföra att enbart en kortare tid för deltagande återstår när kvinnan väl påbörjar sina etableringsinsatser. Om kvinnan dessutom får fler barn som hon därefter är föräldraledig med, riskerar föräldraledigheten att ytterligare minska tiden med etableringsinsatser. Ytterst kan det innebära att kvinnan blir helt utan insatser inom ramen för etableringsprogrammet. Det är även vanligare att kvinnor avbryter etableringsprogrammet för att vara föräldralediga än att män gör det. Utöver insatser för att uppnå en mer jämställd fördelning av föräldrapenning behöver ramtiden för etableringsprogrammet förlängas i dessa fall. Det skulle möjliggöra för dessa kvinnor att ta del av etableringsinsatser under lika lång tid som andra deltagare. Det finns ingen motsvarande ramtid i de andra arbetsmarknadspolitiska programmen hos Arbetsförmedlingen.

Nyanlända föräldralediga skulle gynnas av att ta del av vissa etableringsinsatser även under föräldraledigheten. Detta skulle främja delaktighet i arbets- och samhällslivet och bidra till att effektivisera insatserna när väl deltagande i etableringsprogrammet återupptas. En föräldraledig nyanländ förälder kan, i viss omfattning studera och samtidigt uppbära föräldrapenning, så länge föräldern kan kombinera studierna med att vårda barnet. Förutsättningarna för föräldrar att delta i studier under föräldraledigheten kan variera eftersom det bland annat måste anpassas till barnets behov. Regeringen har tillskjutit medel under ett antal år för att främja anpassade lösningar så att föräldralediga kan delta i insatser i svenska, exempelvis språkträning i anslutning till öppen förskola. Det är dock oklart om nyanlända i tillräcklig utsträckning nås av sådana insatser.

Utredaren ska därför

- föreslå en anpassning av ramtiden utifrån en avvägning mellan möjligheten för kvinnor och män att vara föräldralediga och vikten av insatser tidigt i etableringsprocessen för snabb etablering på arbetsmarknaden,
- föreslå om och i sådana fall hur Arbetsförmedlingen ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstani vå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan etableringsprogrammet göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden?

Personer som står långt från arbetsmarknaden har större behov av stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan till exempel handla om ytterligare kartläggnings- och matchningsinsatser, mer intensiva insatser eller möjlighet att kunna ta del av insatser under längre tid än de som längst två år som etableringsprogrammet omfattar. Detta kan till exempel vara viktigt för personer med kort utbildningsbakgrund eller begränsad arbetslivserfarenhet. Ett etableringsprogram som bättre kan möta behoven för personer som står långt från arbetsmarknaden skulle särskilt gynna utrikes födda kvinnor.

Tanken vid införandet av etableringsreformen var att programtiden skulle vara individuell och baseras på en bedömning av den enskildes bakgrund och möjligheter att komma i arbete eller i utbildning. Tiden i etableringsprogrammet bör fortsatt vara så kort som möjligt. Införandet av ett intensivår inom etableringsprogrammet syftade till en sådan flexibilitet för dem som har förutsättningar att snabbt komma i arbete eller utbildning. Motsvarande flexibilitet kan även behövas för individer som står långt från arbetsmarknaden. Två år kan i vissa fall vara för kort tid för att möjliggöra ett effektivt genomförande av de insatser som Arbetsförmedlingen bedömer behövs för arbetsmarknadsetablering. Insatserna bör dock inte ges längre än nödvändigt för att det ska finnas incitament för den nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden.

Staten har det ekonomiska ansvaret för nyanlända och ersätter kommunerna för vissa kostnader de har för etableringsinsatser och introduktion för nyanlända personer. Ersättning lämnas bl.a. genom en schablonersättning som avser kostnader för till exempel sfi och samhällsorientering.

Personer som efter två år i etableringsprogrammet har fortsatt behov av stöd och insatser kan i dag gå över i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar. En sådan övergång kan innebära ett avbrott i insatserna för individen och kan försvåra en mer långsiktig planering än två år.

Utredaren ska därför

- analysera likheter och skillnader mellan programmen, till exempel vilket stöd som deltagarna får av Arbetsförmedlingen och möjlighet att delta i insatser, samt vilka insatser och aktiviteter som deltagare i praktiken tar del av och med vilken intensitet, Arbetsförmedlingens nuvarande organisering av respektive program och resurstilldelning ska beaktas,
- analysera vilket mervärde som kan finnas av förlängd tid i etableringsprogrammet, jämfört med att personer efter två år kan ta del av fortsatta insatser och aktiviteter inom programmet jobb- och utvecklingsgarantin,
- om det bedöms lämpligt efter analysen, föreslå hur en möjlighet till som längst ett tredje år i etableringsprogrammet bör utformas och föreslå lämplig avgränsning av vilka som bör omfattas av en sådan möjlighet,
- om en möjlighet till ett tredje år i etableringsprogrammet föreslås, analysera hur kvalitet, till exempel intensitet och relevans i insatserna kan säkerställas för individer som har behov av det tredje året, för att eventuella förändringar ska få avsedd verkan,
- analysera och föreslå nödvändiga följdändringar i systemet för ersättning för nyanlända till kommuner och regioner,
- vid behov lämna eventuella övriga förslag som kan underlätta etablering för nyanlända som står långt ifrån arbetsmarknaden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan jämställdhetsperspektivet synliggöras i integrationspolitiken?

Riksdagen tillkännagav sommaren 2019 att regeringen bör införa ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål om integration (bet. 2018/19:AU14, rskr. 2018/19:300). Riksdagen föreslog att målet uttrycks på följande vis: Kvinnor och män, flickor och pojkar som invandrar ska mötas av samma förväntningar på alla områden i det svenska samhället och ha samma rättigheter och möjligheter att skapa sig ett självständigt liv i Sverige. Tillkännagivandet beslutades vid riksdagens behandling av regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om jämställdhetsinte-

grering av integrationspolitiken (skr. 2018/19:97). I rapporten rekommenderar Riksrevisionen regeringen att fortsätta jämställdhetsintegreringen av både integrations- och arbetsmarknadspolitik.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande om Riksrevisionens rapport (bet. 2018/19:AU14) anges att den svenska integrationspolitiken måste genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Utskottet konstaterar att Riksrevisionens granskning visar att detta inte kan sägas gälla för den rådande integrationspolitiken. Utskottet vill se ett tydligare fokus på att snabbare få in fler nyanlända kvinnor på arbetsmarknaden. Kvinnor och män måste mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, och svenska myndigheter ska inte bidra till att traditionella könsroller upprätthålls.

Det är angeläget med ett stärkt jämställdhetsperspektiv inom integrationspolitiken. Det är dock inte givet hur det bäst uppnås. Principen om jämställdhetsintegrering innebär att för att få avsedd effekt behöver åtgärder för ökad jämställdhet genomföras inom det aktuella politikområdet, i det här fallet integrationspolitiken. Samtidigt är även integrationspolitiken ett tvärsektorielt politikområde. Jämställdhetsperspektivet följs redan i dag upp inom integrationspolitiken inom utgiftsområde 13 Nyanlända invandrades etablering, bl.a. genom könsuppdelade indikatorer. Det är därtill oklart om ett nytt integrationspolitiskt delmål för att stärka jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken i sig skulle medföra ett tydligare fokus på att snabbare få in fler utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. För att detta ska uppnås kan det behöva göras justeringar av målen inom andra politikområden, exempelvis arbetsmarknadspolitik. Utgångspunkten bör vara att ett eventuellt nytt mål ska kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Utredaren ska därför

- analysera inom vilket politikområde jämställdhet i frågor relaterade till integration bäst uppnås, till exempel genom modifiering i målen för integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken, arbetsmarknadspolitik eller andra politikområden,
- utifrån denna analys lämna förslag på nya eller ändrade målformuleringar, och

- analysera och lämna förslag på hur eventuellt föreslagna nya målformuleringar kan följas upp, till exempel genom indikatorer, och redogöra för hur denna uppföljning bör förhålla sig till uppföljningen av befintliga mål.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera, bedöma, kostnadsberäkna och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Vid utformningen av förslagen ska utredaren göra en samhällsekonomisk analys och beskriva de avvägningar som gjorts. Om utredaren föreslår ändringar gällande målgrupp ramtid, eller längd för etableringsprogrammet, ska konsekvensutredningen innehålla en analys av om det finns behov av följdändringar i regelverket för andra arbetsmarknadspolitiska insatser eller subventionerade anställningar som riktar sig till nyanlända. Utöver detta ska konsekvenser för barn redovisas, särskilt ur ett barnrättsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är berörda. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska, i relevanta delar, även inhämta erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:42

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 kommittédirektiv om förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (dir. 2022:42). Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023. I uppdraget ingår att

- föreslå om målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram bör utvidgas,
- föreslå hur ramtiden för etableringsprogrammet kan anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser,
- föreslå hur etableringsprogrammet kan göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden,
- föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- analysera och lämna förslag på hur det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken ska få större genomslag i den offentliga verksamheten,

- utifrån den föreslagna styrmodellen, föreslå ytterligare och/eller justerade resultatindikatorer som ändamålsenligt och effektivt kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls och som ska utgå från en analys av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv ska, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024. Utredningstiden för övriga delar av uppdraget ligger fast och ska alltså redovisas senast den 31 maj 2023.

Utvidgat uppdrag att föreslå hur styrningen av integrationspolitiken bör reformeras

Det riksdagsbundna integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, har legat fast i sin nuvarande lydelse sedan 2008 och bygger vidare på tidigare, snarlika målformuleringar. Det integrationspolitiska målet har varit utgångspunkten för olika regeringars styrning av integrationspolitiken. Samtidigt har Sverige i dag betydande integrationsutmaningar i form av bland annat utanförskap och bidragsberoende som behöver mötas med åtgärder på många olika områden. I dag står alltför många utrikes födda, särskilt kvinnor, långt från arbetsmarknaden. En egen inkomst möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv och delta i samhället. Det påverkar inte enbart den enskilda kvinnan utan även hennes eventuella barn och i förlängningen hela samhället. Kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter, och det behövs tydligare incitament för utrikes födda kvinnor att arbeta. Integrationen i arbets- och samhällslivet försvåras av bristande kunskaper i svenska språket bland både barn och vuxna. Svaga kunskaper om det svenska samhällets institutioner och samhällets normer och värderingar, lagar och regler samt få sociala kontakter med majoritetssamhället kan leda till att utrikes födda saknar de resurser som behövs för att kunna bidra i samhället. Det leder till att utrikes födda i större utsträckning saknar egenmakt att styra över och för-

ändra sina liv i Sverige. Sammantaget riskerar integrationsutmaningarna att bidra till framväxten av parallella samhällen.

En återkommande kritik av styrning inom tvärspektoriella politikområden är att avståndet mellan riksdagsbundna mål och myndigheternas verksamheter ofta blir för stort. Detta gäller även integrationspolitiken, och det finns således behov av att förtydliga styrningen. Vidare behöver styrningen tydligare inkludera social, kulturell, ekonomisk, språklig samt demokratisk integration och anpassning. Styrningen ska främja mätbarhet och ska syfta till att utvecklingen på det integrationspolitiska området kan följas över tid.

Integrationsutmaningarna kräver en tydligare statlig styrning

Integrationspolitiken ska vara kravbaserad och betona individens eget ansvar. Den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av samhället. Integrationspolitiken behöver i högre grad bidra till att alla som kan ska stå till arbetsmarknadens förfogande och anstränga sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen. Samhällets insatser för att underlätta etableringen behöver utgå från tydliga förväntningar om högt deltagande och goda resultat i aktiviteter som leder till jobb och kunskaper i svenska språket. Utrikes födda vuxna behöver snabbare komma i arbete och försörja sig själva. Utgångspunkten är att alla ska lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar såsom demokrati, jämställdhet, rättsstatens principer samt vikten av religions- och yttrandefrihet.

Ekonomisk integration innebär bland annat att personer som kan arbeta försörjer sig själva. Personer som kommer till Sverige ska inte fastna i arbetslöshet och långvarigt beroende av försörjningsstöd eller andra bidrag. Incitamenten till arbete ska inte motverkas av bidragssystemen. Frågan om självförsörjning behöver belysas i högre grad och komplettera arbetsmarknadsstatistiken över sysselsättning.

Social, kulturell och språklig integration uppnås bland annat genom deltagande i kvalitetssäkrad språkundervisning. Kunskaper i det svenska språket är avgörande för att komma in på arbetsmarknaden och vara delaktig i samhället. Genom att lära sig svenska får individen mer egenmakt och frihet. Centralt är att fler deltar i språkundervisning, såsom sfi, och når resultat. Uppföljningen av språkkunskaper

behöver också förbättras. Den sociala och kulturella integrationen möjliggörs till stor del genom aktivt deltagande i civilsamhället, inklusive idrottsverksamhet, liksom i andra typer av sociala nätverk och gemenskaper, med närhet till majoritetssamhället. Målet för sådana aktiviteter ska bland annat vara att motverka det sociala och kulturella utanförskapet.

Andra viktiga förutsättningar för att kunna förstå och delta i det svenska samhällslivet är kunskap om det demokratiska styrelseskicket och förankring i dess värden och principer. Det offentliga måste tydligt informera om lagar och regler samt om grundläggande normer och värderingar som finns i det svenska samhället. Obligatorisk samhällsorientering spelar en viktig roll i detta. Det kan exempelvis handla om förståelse för myndigheternas roll i samhället, rättsstatens principer, möjligheter till demokratisk delaktighet samt vikten av yttrande- och religionsfrihet. Jämställdhet är exempel på en grundläggande värdering i den svenska kulturen. Detta behöver tydliggöras i integrationspolitiken för att främja utrikes födda kvinnors sysselsättning och självförsörjning och för att motverka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.

Dagens integrationsutmaningar kräver en förändrad styrmodell. Målet för integrationspolitiken har tidigare ansetts uppnås främst genom generella åtgärder för hela samhället inom områden som arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård samt bostäder. Det behövs en tydligare koppling mellan mål, inriktning och verksamhet. Det kan handla om delmål, indikatorer, myndighetsstyrning, strategier och uppföljning m.m. Enskilda myndigheter eller myndigheter i samverkan kan ha särskilt betydelsefulla roller för att genomföra insatser som bidrar till att nå det integrationspolitiska målet. Den statliga styrningen bör undanröja hinder och ge goda förutsättningar för samverkan mellan nyckelaktörer. Styrmodellen är därmed regeringens operationalisering av målet och syftar till att säkerställa att det får genomslag i den offentliga verksamheten.

För att bedöma i vilken mån regeringens politik bidrar till att uppfylla målet behöver även uppföljningen justeras eller kompletteras. Indikatorer och eventuella delmål behöver inkludera dimensioner som självförsörjningsgrad, andelen som deltar i samhälls- och språkundervisning samt andra relevanta aspekter.

En mer ändamålsenlig styrning bidrar till att integrationspolitiken får större genomslag i den statliga verksamheten och till att utvecklingen på det integrationspolitiska området kan följas över tid.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken ska få större genomslag i den offentliga verksamheten,
- utifrån den föreslagna styrmodellen, föreslå ytterligare och/eller justerade resultatindikatorer som ändamålsenligt och effektivt kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls och som ska utgå från en analys av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Detta gäller särskilt i fråga om regeringens kommande arbete med att se över och föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken för att ytterligare betona individens ansvar i integrationsprocessen, samt relevanta delar av den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet). När det gäller en definition av ordet självförsörjningsgrad ska utredningen följa relevant arbete hos Statistiska centralbyrån.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv ska, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024. Utredningstiden för övriga delar av uppdraget ligger fast och ska alltså redovisas senast den 31 maj 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:101

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 kommittédirektiv om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (dir. 2022:42). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 30 mars 2023 utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 31 januari 2024 (dir. 2023:42).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället,
- analysera om regelverket för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid,
- utifrån analysen lämna förslag på hur regelverket för ersättningarna bör förändras,
- oavsett resultatet av analysen lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 maj 2024. Den del av uppdraget som avser att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken ska dock redovisas senast den 31 januari 2024.

Deluppdraget att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken

Sverige behöver ett nytt mål för integrationspolitiken. Dagens riksdagsbundna integrationspolitiska mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, har legat fast i sin nuvarande lydelse sedan 2008 och bygger vidare på tidigare, snarlika målformuleringar. Det integrationspolitiska målet har varit utgångspunkten för olika regeringars styrning av integrationspolitiken. Samtidigt kan konstateras att Sverige har betydande problem i form av bland annat utanförskap och bidragsberoende, liksom kriminalitet och parallellsamhällen med till exempel hedersnormer och hedersstrukturer. Dessa behöver mötas med åtgärder på många olika områden.

Sveriges migrationspolitik genomgår nu ett paradigmskifte och läggs om för att vara ansvarsfull i synen på asylmottagande, med utgångspunkt i att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt för den som flyr Sveriges närområde. Samtidigt läggs integrationspolitiken om för att bli kravbaserad och betona individens eget ansvar.

Den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av samhället. Integrationspolitiken behöver i högre grad bidra till att alla som kan stå till arbetsmarknadens förfogande och anstränga sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen. Samhällets insatser för att underlätta etableringen behöver utgå från tydliga förväntningar om högt deltagande och goda resultat i aktiviteter som leder till jobb och kunskaper i svenska språket. Utrikes födda vuxna behöver snabbare komma i arbete och försörja sig själva. Utgångspunkten är att alla ska lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar såsom demokrati, jämställdhet, rättsstatens principer samt vikten av religions- och yttrandefrihet.

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges att målstrukturen för integrationspolitiken ska reformeras för att tydligare inkludera social, kulturell, ekonomisk, språklig samt demokratisk integration och anpassning. Mot denna bakgrund har utredningen tidigare fått i uppdrag att ta fram en ny styrmodell samt indikatorer för integrationspolitiken. Vidare har Tidöavtalet bland annat som mål att införa en kravbaserad integrationspolitik, där den som långsiktigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska. Med detta som utgångspunkt och för att skapa en ändamålsenlig styrning behöver det integrationspolitiska målet formuleras om. Målet ska vidare ha en tydlig koppling till de nya indikatorerna som utredningen redan har till uppdrag att formulera.

Utredaren ska därför

- föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället och som har tydlig koppling till de nya indikatorer och eventuella delmål som utredningen sedan tidigare har till uppdrag att ta fram.

Deluppdraget att utreda förändringar av ersättningar till nyanlända för ökade incitament att börja arbeta

Den svenska välfärdsmodellen bygger i grunden på att de som kan arbeta ska arbeta. Att personer som skulle kunna arbeta inte gör det är varken ekonomiskt eller socialt hållbart. I den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet) finns flera förslag på reformer om minskat bidragsberoende i syfte att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att börja arbeta. Där anges bland annat att för full etableringsersättning ska krav ställas på aktivt deltagande i sfi och deltagande i aktiviteter på heltid motsvarande de aktivitetskrav som ska införas i försörjningsstödet. Vidare anges att etableringsersättningen ska reformeras och att den ska vara lägre än de offentliga stöd och bidrag som kan komma i fråga för personer som bott länge i Sverige.

Flyktingar, kvotflyktingar och skyddsbehövande som kommer till Sverige ska kunna få viss hjälp från samhället för sin försörjning under den första tiden i landet. För nyanlända som deltar i etableringsinsatser inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram lämnas etableringsersättning. Etableringsersättningen lämnas under högst två år, är individuell och påverkas inte av hushållets sammanlagda inkomst. Etableringstillägg kan lämnas till den som får etableringsersättning och har hemmavarande barn medan den som är ensamstående utan hemmavarande barn kan få bostadsersättning. Etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen är skattefria ersättningar som samordnas med vissa andra ersättningar. Etableringsersättning lämnas inte för samma tid som en programdeltagare arbetar och får lön. Ersättningsnivåerna har varit oförändrade sedan de infördes 2010.

Det är angeläget att snabba på nyanländas inträde på arbetsmarknaden och förbättra självförsörjningsgraden. Studier från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) visar att nivån på etableringsersättning och utformningen av det nuvarande etableringstillägget kan missgynna utrikes födda kvinnors inträde och ställning på arbetsmarknaden (ESO-rapport 2018:2 och 2021:7). Etableringstillägget lämnas på hushållsnivå. För sammanboende kan därför ett inkomstbortfall uppstå när den andra personen i hushållet börjar arbeta, eftersom etableringstillägget då försvinner. När den andra personen i hushållet går från etableringsersättning till förvärvsarbete kan även hushållets rätt till vissa andra bidrag minska samtidigt som hushållets utgifter i form av bland annat barnomsorg kan öka. Det kan alltså bli mindre lönsamt för den andra personen, vilket oftast är kvinnan, att börja arbeta om hushållet haft etableringstillägg. Den effekten skulle dock enligt studierna kunna mildras genom exempelvis ett individualiserat etableringstillägg. Mot den bakgrunden finns det behov av att göra en översyn av de ersättningar som nyanlända får när de deltar i insatser inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram.

Utredaren ska därför

- analysera om regelverket för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlända ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid,

- utifrån analysen lämna förslag på hur regelverket för ersättningarna bör förändras,
- oavsett resultatet av analysen lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska vara förenliga med bindande internationella åtaganden.

Konsekvensbeskrivningar

Vad gäller den delen av uppdraget som rör förändringar av ersättningar till nyanlända ska utredaren redovisa förslagens konsekvenser för enskildas ekonomiska och sociala situation på såväl kort som lång sikt. Utredaren ska även beskriva konsekvenser för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet samt hur förslagen kan påverka den enskildes incitament och förutsättningar att delta i etableringsinsatser.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska beakta pågående utredningar som berörs av förslagen och särskilt ha en nära dialog med Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2024. Den del av uppdraget som avser att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken ska dock redovisas senast den 31 januari 2024.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Urvalsundersökningar

I kapitel 5 gör utredningen bedömningen att indikatorerna för att följa upp integrationen bör baseras på registerdata. Samtidigt framhålls att urvalsundersökningar kan ge viktig kompletterande information för uppföljningen av de olika delmålen. Detta gäller i synnerhet delmålet om social integration och delmålet om demokratisk integration. I denna bilaga beskrivs större urvalsundersökningar som genomförs regelbundet och som innehåller frågor som kan vara relevanta för uppföljning av integrationen.

Samtliga urvalsundersökningar som beskrivs nedan har sitt huvudsakliga fokus inom andra politikområden. Detta medför att tolkningen av svaren på olika frågor med koppling till integrationen behöver göras med viss försiktighet, eftersom frågorna har ställts i ett annat sammanhang. En annan svaghet med de befintliga undersökningarna är att det inte går att analysera sambanden mellan svaren på olika frågor, eftersom frågorna finns i olika undersökningar. Detta försvårar användningen av svaren från de befintliga undersökningarna för analyser inom integrationsområdet. Utredningen gör därför i avsnitt 5.5 bedömningen att Statistiska centralbyrån (SCB) bör få i uppdrag att utveckla och genomföra en Integrationsbarometer, dvs. en ny återkommande nationell urvalsundersökning som syftar till att mäta den självupplevda integrationen bland utrikes födda.

EU-gemensamma urvalsundersökningar

Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Arbetskraftsundersökningarna (AKU) redovisar bland annat antal och andel sysselsatta respektive arbetslösa per månad, kvartal och år i befolkningen i åldersgruppen 15–74 år. Undersökningen är Sveriges

bidrag till den EU-gemensamma undersökningen *Labour Force Survey (LFS)*.

AKU är en panelundersökning och urvalet utgörs av en delmängd av befolkningen från Registret över totalbefolkningen (RTB). Månadsurvalet omfattar cirka 17 000 individer i åldrarna 15–89 år. Åldersgruppen 16–64 år har en något högre urvalsfraktion än övriga åldersgrupper eftersom arbetskraftsdeltagandet är lågt i de övriga åldersgrupperna. Undersökningen genomförs med telefonintervjuer med roterande urval, vilket innebär att urvalspersonerna ingår i undersökningen vid flera tillfällen.

Tilläggsundersökning till AKU (EU-LFS) 2021

Delar av urvalet i Arbetskraftsundersökningarna (AKU) fick under 2021 en tilläggsundersökning som fokuserade på skillnader på arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda. Även faktorer som påverkar integrationen i och anpassningen till arbetsmarknaden undersöktes. Tilläggsundersökningen, som var en del av EU:s arbetskraftsundersökningar (EU-LFS), var inte tvingande för medlemsländerna att genomföra, men samtliga 27 EU-länder samt Norge och Schweiz utförde tilläggsmodulen.

Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF)

Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) syftar till att beskriva levnadsförhållanden för Sveriges befolkning 16 år och äldre inom hälsa, ekonomi, boende, sysselsättning, välbefinnande och tillit, fritid, sociala relationer, medborgerliga aktiviteter, trygghet och arbetsmiljö. Statistiken kan användas bland annat till jämförelser mellan grupper, exempelvis mellan inrikes och utrikes födda, jämförelser över tid och för internationella jämförelser.

Undersökningen är Sveriges bidrag till den EU-gemensamma undersökningen *Statistics on Income and Living Conditions (SILC)*. SILC genomförs i samtliga EU:s medlemsländer samt i ytterligare några länder i Europa. Eurostat samlar in och presenterar statistiken. I Sverige genomförs ULF av SCB.

ULF genomförs med hjälp av telefonintervjuer och omkring 20 000 personer ingår i undersökningens urval varje år. Urvalet dras från Registret över totalbefolkningen (RTB).

Vuxnas deltagande i lärande

Vart femte år genomför Eurostat undersökningen *Adult Education Survey (AES)* för att beskriva vuxnas deltagande i det livslånga lärandet. AES ingår i den europeiska ramlagen *Integrated European Social Statistics (IESS)* och genomförs i samtliga EU:s medlemsländer. Den fjärde datainsamlingen ägde rum under 2022 och 2023. Totalt deltog cirka 265 000 personer i 34 länder. I Sverige genomförs undersökningen av SCB.

Undersökningen har de senaste två omgångarna bytt insamlingsmetod. Under 2022 genomfördes den i form av en stratifierad urvalsundersökning där rampopulationen hämtades från Registret över totalbefolkningen (RTB). Slumpmässigt valdes 10 700 personer i åldern 18–69 år ut för att delta i undersökningen och 43 procent av dem deltog. Datainsamlingen gjordes genom webb- och telefonintervjuer.

Urvalsundersökningar inom närliggande politikområden

Attityder till skolan

Undersökningen Attityder till skolan genomförs av SCB på uppdrag av *Statens skolverk*. Urvalsundersökningen vänder sig till elever i årskurserna 4 till 9 i grundskolan, till elever i gymnasieskolan och till lärare i samma skolformer. Eleverna svarar på frågor om hur de uppfattar sina lärares undervisning, vilket stöd de får, studiero, trygghet i skolan och stress. Lärarna får frågor om sina förutsättningar att ge stöd till eleverna, tillgången till personal i skolan, trivsel i yrket och stress.

Våren 2024 genomförs den fjärde omgången av undersökningen. I år riktar undersökningen sig till 13 000 elever och 7 000 lärare. Resultaten planeras att publiceras våren 2025.

Folkhälsoenkäten

Hälsa på lika villkor? är en nationell studie om befolkningens hälsa, levnadsvanor och livsvillkor. Studien görs av *Folkhälsomyndigheten* i samarbete med *Sveriges regioner*. Mellan 2004 och fram till 2016 gjordes undersökningen årligen, därefter vartannat år. SCB genomför undersökningen och urvalet görs som ett obundet slumpmässigt urval bestående av 45 000 personer i åldern 16 år och äldre från Registret över totalbefolkningen (RTB). Folkbokföringsuppgifter om civilstånd, födelseland, medborgarskap och invandringsår hämtas från RTB för att minska antalet frågor i enkäten.

Medborgarundersökningen

Årligen får ett urval av Sveriges befolkning ta ställning till om de upplever att deras kommun aktivt arbetar för att förbättra integration och delaktighet av människor i samhället samt om de upplever att deras kommun aktivt arbetar för att minska diskrimineringen i samhället. Det är två av frågorna som ställs i medborgarundersökningen som har genomförts årligen sedan 2005 av *SCB på uppdrag av kommuner*. Några andra områden som undersöks är skola och omsorg, boende och boendemiljö, trygghet i samhället, jämlikhet samt förtroende.

SCB drar ett stratifierat obundet slumpmässigt urval av kommunens invånare i åldrarna 18 år och äldre från Registret över totalbefolkningen (RTB). Mellan 1 000 och 1 600 personer per deltagande kommun erbjuds att delta i undersökningen, beroende på kommunens storlek. Vilka kommuner som deltar i undersökningen varierar mellan åren.

Nationella trygghetsundersökningen

Utsatthet för brott, upplevelse av oro och otrygghet samt förtroende för rättsväsendet, liksom brottsutsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet undersöks årligen av *Brottsförebyggande rådet (Brå)* i den nationella trygghetsundersökningen. Till datainsamlingen för 2023 valdes cirka 200 000 personer ut för att delta. Av dessa sva-

rade totalt 63 683 personer på enkäten, varav 8 210 var utrikes födda och 1 778 personer var födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

Nationella ungdomsenkäten

I den nationella ungdomsenkäten ställs frågor om exempelvis fritidsaktiviteter i form av engagemang i föreningslivet och om relationer och identitet. Undersökningen genomförs av *Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor (MUCF)* och enkäten riktar sig till unga mellan 16 och 25 år.

Enkäten genomförs vart tredje år och är en del av det ungdomspolitiska uppföljningssystemet. I den senaste undersökningen som genomfördes 2021 skickades enkäten till 12 000 unga.

Unga med attityd

Vart sjätte år genomför MUCF även en attityd- och värderingsstudie där 9 000 invånare i åldern 16–74 år får möjlighet att svara på frågor som rör demokrati, arbetsmarknad, hälsa och fritid. Genom att låta både unga (16–29 år) och personer 30–74 år delta i undersökningen går det att studera hur attityder och värderingar förändras både över tid och mellan olika generationer.

Rapporter baserade på undersökningens resultat har hittills publicerats 2007, 2013 samt 2019.

Internationella mätningar av kunskaper och färdigheter

Programme for International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)

Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter (PIAAC) visar hur vuxna med olika utbildningsnivå och erfarenheter använder sina läs- och räknerekunskaper i sin vardag, hemma och på arbetet samt hur de söker information och löser olika former av problem. Undersökningen genomförs i ett 30-tal länder med deltagare mellan 17 och 66 år.

I Sverige genomförs undersökningen av SCB och internationellt leds PIAAC av OECD. En sammanslutning av internationella organisationer leder metod- och analysarbetet för att uppnå jämförbarhet mellan länderna. PIAAC genomfördes för första gången 2011–2012. Andra omgången av PIAAC genomfördes i två etapper mellan 2021 och 2023. I Sverige fick totalt 10 000 slumpmässigt utvalda personer mellan 16 och 65 år erbjudande om att delta. Resultaten planeras att publiceras i december 2024.

Programme for International Student Assessment (PISA)

I PISA undersöks 15-åriga elevers kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Förmågan att använda kunskaper och färdigheter i ett sammanhang mäts utifrån ett internationellt ramverk som tagits fram av internationella områdesexperter. PISA är en internationell undersökning som organiseras och leds av OECD. Undersökningen har genomförts vart tredje år sedan 2000, förutom under Covid-19-pandemin. Under 2022 deltog 81 länder och regioner, däribland 37 OECD-länder. I Sverige deltog drygt 6 000 elever i den senaste undersökningen.

FASIT-modellen

I denna bilaga görs en kort beskrivning av Statistiska centralbyråns (SCB) mikrosimuleringsmodell FASIT. FASIT står för *fördelnings-analytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar*. Utredningens typfallsberäkningar i kapitel 7 och beräkningarna av de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av utredningens förslag till höjd etableringsersättning samt höjt och individualiserat etableringstillägg i kapitel 10 har gjorts med hjälp av denna simuleringsmodell. Här beskrivs även de underlag och antaganden som använts vid simuleringen av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag vad gäller ersättningarna till deltagare i etableringsprogrammet. Beskrivningen utgår från användarhandledningen för FASIT-modellen (SCB 2024c).

Beskrivning av FASIT-modellen

FASIT-modellen gör det möjligt att beräkna konsekvenserna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen för individer och hushåll. De flesta system som simuleras i modellen är individinriktade, såsom skattesystemet. Ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag simuleras dock på familjenivå liksom förskole- och fritidshemsavgiften. Med hjälp av simuleringsmodellen går det att se både hur förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen påverkar olika grupper i samhället (exempelvis olika hushållstyper) samt vilka konsekvenserna blir för de totala belopp som betalas ut i olika ersättningsystem.

FASIT-modellen är uppbyggd utifrån ett antal moduler i vilka skatte- och transfereringssystemens regler finns programmerade. FASIT kan användas både för att genomföra typfallsberäkningar och för att göra simuleringar av hur ändringar i ersättningsystemen på-

verkar inkomsterna för individer och hushåll utifrån mikrodata för ett givet grundår. Utredningen har använt sig av grunddata för inkomståret 2022, vilket innebär att beräkningarna utgår från den sammansättning av individer som deltog i etableringsprogrammet under det året.

Typfallsberäkningar

Typfallsberäkningar används för att analysera hur förändringar i ersättningssystem och skatter slår på hushåll med olika sammansättningar. Med typfallsberäkningarna är det möjligt att renodla hur olika regelverk påverkar det ekonomiska utbytet av arbete och därigenom tydliggöra systemens strukturella egenskaper.

För en beskrivning av de antaganden som har gjorts i typfallsberäkningarna hänvisas till avsnitt 7.2.2.

Simulering av ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna

Datamaterial

För att beräkna konsekvenserna av utredningens förslag på förändringar i ersättningssystemet för deltagare i etableringsprogrammet har utredningen gjort simuleringar med hjälp av FASIT-modellen. Vi har utgått från mikrodata för inkomståret 2022. I FASIT finns dataunderlag från två delurval av befolkningen, MSTAR och STAR. MSTAR-urvalet består av cirka 91 000 individer och 42 000 familjehushåll medan STAR-urvalet består av cirka 2 130 000 individer och 990 000 familjehushåll. Utredningen har använt underlag från STAR-urvalet vid simuleringarna.

Eftersom beräkningarna endast avser hushåll där åtminstone en hushållsmedlem har fått etableringsersättning under året baseras simuleringarna i praktiken på ett förhållandevis litet antal observationer. I individdatamaterialet från STAR-urvalet för 2022 finns det 4 247 observationer (personer) med utbetald etableringsersättning under 2022. Av dessa var det 1 102 observationer (personer) där etableringsersättningen uppgick till 65 000 kronor eller mer, vilket motsvarar deltagande på heltid i etableringsprogrammet under hela året. Totalt var det i STAR-urvalet 2 082 individer som under året hade fått etableringstillägg.

Antaganden

Vid beräkningarna av konsekvenserna av utredningens förslag för 2024 har de ekonomiska framskrivningarna från version 1 av FASIT med grunddata för 2022 använts. De ekonomiska framskrivningarna baserar sig därmed på prognoser från bland annat Konjunkturinstitutet (KI) och Ekonomistyrningsverket (ESV) från december 2023 till februari 2024.

Simuleringarna har gjorts utifrån den senaste versionen av de regelverk för 2024 som återfinns i FASIT. Hänsyn har dock inte tagits till den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer eftersom regeringen har aviserat att det endast rör sig om ett tillfälligt stöd av extraordinär karaktär. Resultaten avser därmed utfall för 2024 som förutsätter att den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer inte hade varit på plats. Resultaten återspeglar därmed förväntade utfall utifrån ordinarie regelverk för bostadsbidraget.

Vid simuleringen av behovet av ekonomiskt bistånd utifrån dagens regelverk och utifrån utredningens förslag antas att alla individer som uppfyller kraven för att få ekonomiskt bistånd kommer att ansöka om det och bli beviljade detta stöd. Detta antagande återspeglar på ett adekvat sätt situationen för hushåll med etableringsersättning. Utredningen har gjort simuleringar av behovet av ekonomiskt bistånd bland deltagarna i etableringsprogrammet 2022 och jämfört utfallen vid olika antaganden om sannolikheten att ansöka om ekonomiskt bistånd. Vid antagandet om att alla som uppfyller kraven för ekonomiskt bistånd också ansöker om och får det hamnar FASIT-simuleringarna för 2022 nära det faktiska utfallet för det året. Utfallen ligger nära både sett till andelen hushåll som ansöker om kompletterande försörjningsstöd och sett till det utbetalade beloppet. Simuleringarna visade också att de ordinarie sannolikheter om att ansöka om ekonomiskt bistånd som finns i FASIT innebär en tydlig underskattning av behovet av ekonomiskt bistånd för hushåll med etableringsersättning.

Begränsningar

I FASIT finns det i dagsläget endast tillgång till årsuppgifter vad gäller utbetalad etableringsersättning, etableringstillägg samt bostadsersättning. Även uppgifterna som avser bostadsbidrag och ekonomiskt

bistånd finns enbart tillgängliga på årsbasis. Detta innebär begränsningar vid beräkningarna av det faktiska behovet av ekonomiskt bistånd i FASIT-modellen. Behovet av ekonomiskt bistånd fastställs varje månad utifrån de inkomster som hushållet har. För att kunna göra mer exakta beräkningar av behovet av ekonomiskt bistånd behövs månadsdata för de olika inkomster som hushållen har.

Det är även viktigt att beakta att beräkningarna av behovet av ekonomiskt bistånd bland hushåll med deltagare i etableringsprogrammet baserar sig på ett förhållandevis litet antal observationer. Detta innebär att beräkningarna som redovisas i kapitel 10 är omgärdade med statistisk osäkerhet och därför inte ska betraktas som exakta utfall.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A..

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]
- Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
- En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
- En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]